

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

L'EFFET DE LA GUERRE
SUR
LES RAPPORTS
ENTRE
LOCATAIRES ET PROPRIÉTAIRES

THÈSE POUR LE DOCTORAT
(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS
Sera soutenu le 29 mai 1916, à 1 h. 1/2.

PAR

JACQUES DÉJARDIN

Président : M. Albert WAHL

Suffragants : { MM. PIÉDELIEVRE. } *Professeurs.*
CAPITANT. }

PARIS

LIBRAIRIE ARTHUR ROUSSEAU

ROUSSEAU & C^{ie}

ÉDITEURS

14, rue Soufflot, et rue Toullier, 13

1916

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

L'EFFET DE LA GUERRE
SUR
LES RAPPORTS
ENTRE
LOCATAIRES ET PROPRIÉTAIRES

THÈSE POUR LE DOCTORAT
(SCIENCES POLITIQUES ET ÉCONOMIQUES)

L'ACTE PUBLIC SUR LES MATIÈRES CI-APRÈS
Sera soutenu le 29 mai 1916, à 1 h. 1/2.

PAR

JACQUES DÉJARDIN

Président : M. Albert WAHL

Suffragants : { MM. PIÉDELIÈVRE. } Professeurs.
CAPITANT. }

PARIS

LIBRAIRIE ARTHUR ROUSSEAU

ROUSSEAU & C^{ie}

ÉDITEURS

14, rue Soufflot, et rue Toulhier, 13

1916



INTRODUCTION

L'état de guerre, qui cause dans les relations économiques des modifications profondes, a eu sa répercussion sur les rapports existant entre locataires et propriétaires. Les obligations dérivant du contrat de bail ont été comme un grand nombre d'autres, touchées par la survenance du cas fortuit qu'est l'état d'hostilités. De droit commun, à supposer que le Pouvoir exécutif, par suite d'une délégation du législateur, ne soit pas intervenu, voici comment la situation des locataires et des propriétaires aurait été changée. Quelques preneurs, disposant encore de ressources assez importantes, pour ne pas se retrancher derrière le rempart de la force majeure, auraient, de bonne foi continué à exécuter les obligations découlant pour eux du contrat ; ils auraient acquitté les termes venant à échéance, en se conformant à la disposition de l'article 1709. D'autres, n'étant plus en mesure de faire face à des paiements parfois considérables, ou profitant de l'arrivée d'un événement de l'importance de celui-là, n'auraient pu se libérer. Contre ces derniers, le bailleur, armé de tous les droits qu'il tient de la loi, en vertu du contrat passé avec le preneur, au-

rait exécuté les biens mobiliers de son débiteur, gage de sa créance.

Il est facile de s'apercevoir que cette catégorie de personnes ainsi exposées à la mainmise sur leurs meubles aurait été de beaucoup la plus nombreuse ; il n'est pas vrai de dire, non plus, que la mauvaise foi eût été, dans de telles circonstances, toujours le mobile de l'inexécution du bail. La plupart des ressources tirées auparavant, soit du travail, soit de capitaux engagés dans des entreprises industrielles ou commerciales se trouvaient diminuées, sans compter que parmi les locataires beaucoup étaient appelés sous les drapeaux : il eût été, en conséquence, injuste et inhumain d'exercer des voies d'exécution à leur encontre. Pour éviter le préjudice pouvant résulter de la rigueur de propriétaires intransigeants, ou supposés tels, aucune instance ne put, d'après la loi du 5 août 1914, art. 4, être engagée ou poursuivie, aucun acte d'exécution ne put être accompli contre les citoyens présents sous les drapeaux. Ces personnes étaient donc, de ce fait, garanties contre les exigences de leur propriétaire, comme de tout autre créancier. La nécessité, rendant cette disposition équitable, il est inutile autant qu'injuste de s'insurger contre elle.

La promulgation de cette loi eut ainsi, d'une manière générale et absolue, pour résultat, de mettre, une grande partie de citoyens débiteurs de loyers, à l'abri des poursuites et des réclamations des proprié-

taires. Il n'en restait pas moins, un assez grand nombre de personnes, liées par un contrat de bail, qui sans être mobilisées pouvaient prétendre à ne pas être traitées, suivant le droit commun des contrats. De ce nombre étaient les ouvriers, dont les économies réalisées sur leur salaire quotidien fournissaient le revenu destiné, pour une partie, au paiement du loyer ; les commerçants, les industriels, les artisans, qui avaient passé un bail, à des conditions, telles, qu'ils espéraient pouvoir compenser le prix de location, souvent considérable, par les bénéfices qu'ils comptaient pouvoir réaliser dans l'exercice de leur commerce, de leur industrie ou de leur art. Toutes ces personnes, méritaient, à un titre différent, de ne pas être inquiétées ; les premiers avaient vu leur salaire diminué, parfois supprimé, étant obligés, pour vivre de s'adresser à un comité distribuant des allocations de chômage, tout au plus suffisantes pour satisfaire les besoins urgents ; les seconds, souffrant de la baisse générale des revenus, avaient vu leur chiffre de transactions diminué ; toute une partie de leur clientèle était absente, l'autre, dans l'impossibilité de continuer les relations d'achat ou de vente, faute de disponibilités.

La nécessité de protéger les locataires s'imposait encore par suite de l'extension du moratorium, appliqué à toutes les prorogations d'échéance, sans distinction. La plupart des détenteurs de valeurs mobi-

lières, étant dans l'impossibilité de recouvrer, au moins, pendant les premiers mois qui ont suivi la déclaration de guerre, leurs intérêts ou dividendes, les commerçants ne pouvant réaliser les effets de commerce, dont ils étaient porteurs, les personnes, qui, en général, avaient déposé des fonds constituant leurs économies, dans des caisses d'épargne, étaient, privées momentanément de la disposition de sommes dont les circonstances auraient pu motiver la perception.

Obliger toutes ces catégories sociales, à s'acquitter de leurs loyers, c'est-à-dire conserver dans l'exécution du contrat de bail, qui les liait vis-à-vis du propriétaire, les règles impératives auxquelles elles s'étaient soumises volontairement, à une époque, où elles ne prévoyaient pas les conséquences d'un état de guerre, eût été difficile, parfois impossible et si les propriétaires n'avaient pas la réserve de s'abstenir, tous ces locataires étaient voués à la ruine, à la misère, engendrant, à leur tour, des troubles nuisibles pour la paix sociale. C'est pourquoi, comprenant le devoir et l'utilité qu'il pouvait y avoir à ménager des personnes intéressantes, le Pouvoir exécutif, en vertu d'une délégation spéciale du législateur, lui permettant, *de suspendre les effets des obligations*, rendit un certain nombre de décrets, à l'effet d'accorder des délais aux locataires (1). Ces délais, étaient, en même

(1) Quinze décrets ont ainsi régi la situation pendant les dix-huit premiers mois.

temps, la conséquence des ajournements, établis en matière de dette de somme d'argent.

La seule concession d'un délai n'aurait même pas suffi, pour rétablir les locataires dans une situation plus équitable, car, à la différence des autres dettes moratoriées, celle des loyers se renouvelle ; *l'exécution en est successive* et, cette particularité du contrat de bail commandait en quelque sorte des changements plus profonds, que ceux consistant dans l'ajournement du paiement des termes. Toutes les moins-values causées par la guerre se répercutent sur une période plus ou moins longue ; elles engagent l'avenir, et d'autant plus, que l'état d'hostilités se prolonge lui-même. C'est ainsi que dans le but de ménager les ressources des locataires, des propositions ont été émises tendant à introduire des causes *de résiliation* dans le fonctionnement des baux en cours. De même, inspirées par une conception analogue des propositions ont facilité la réduction du prix des loyers, dans des circonstances spéciales. Bref, les Pouvoirs publics, soit sous la forme de décrets, soit sous la forme de propositions de loi ont voulu atténuer les effets du contrat de bail dans le présent, en ajournant les prestations du locataire et préparer l'avenir, en édictant des règles nouvelles ayant pour objet de dégager le locataire d'une partie de ses obligations, et sur le fondement desquelles nous nous prononcerons plus tard.

Il est certain que toutes les mesures prises dans cet ordre d'idées devaient venir en aide aux preneurs. La supposition qu'eux seuls, envisagés dans le contrat de louage, étaient intéressants avait conduit à une réglementation unilatérale, alors que le bail à loyer est essentiellement un contrat synallagmatique. En effet, la préoccupation du Gouvernement a été, avant tout de suspendre les effets des obligations relatives à *des sommes d'argent* ; dans tous les contrats, soit unilatéraux, soit synallagmatiques, le but à atteindre était d'accorder un terme au débiteur, pour *le paiement*, entendu au sens étroit. La monnaie étant la commune mesure des valeurs et, d'autre part, leur représentation, les valeurs étant restreintes, l'intermédiaire des échanges était par ce fait réduit et pour ne pas aggraver la situation économique, déjà bouleversée, on a décidé que toutes les dettes ayant pour effet de priver le débiteur de sommes plus ou moins considérables bénéficieraient d'un délai. Voilà pourquoi, les décrets ont visé les obligations des seuls locataires. Le propriétaire n'ayant qu'à exécuter des obligations de faire ou qu'à s'abstenir, son rôle ne donnait pas lieu à une intervention de la part du Gouvernement. Il est facile de s'apercevoir du défaut de ce raisonnement : le bailleur étant tenu de satisfaire à de nombreuses obligations impliquant, la mise en œuvre de ressources. C'est en partie, pour remédier à cette situation fâcheuse, que des décrets

postérieurs ont apporté des tempéraments aux règles admises, tempéraments, destinés à ne pas laisser les propriétaires, seuls, tenus à l'observation des règles du droit commun, alors qu'on faisait bénéficier les locataires de délais. C'est à l'ensemble de ces mesures spéciales, modifiant les rapports des locataires et des propriétaires, que nous voulons consacrer les explications qui vont suivre, en nous demandant dans trois parties : 1° Quelle a été la base juridique qui a servi pour établir ces dispositions d'exception ; 2° Quelles ont été les conséquences économiques de cette réglementation ; 3° Quelles seraient les mesures les plus propres à satisfaire les justes réclamations des cocontractants, sans trop se départir des règles communes observées dans l'exécution du contrat de bail.

PREMIÈRE PARTIE

Recherches d'une base justifiant les modifications apportées au contrat de bail.

Un contrat est un ensemble de décisions prises d'un commun accord et constituant au regard des obligés une loi, c'est-à-dire une disposition que ni l'un, ni l'autre ne seraient à même de violer, sans s'exposer, à l'exercice de la sanction, mise par le législateur au service d'une règle de droit. Le contrat constitue une loi encore, en ce que, tant que la volonté de ceux qui ont contribué à le former, n'a pas subi de changements, il doit être respecté et observé. Il n'y a pas, à ce point de vue, de distinction à établir entre les différents contrats, générateurs d'obligation. En effet, dans la question qui nous occupe, le contrat de bail engendre des obligations successives ; il ne s'exécute pas en une seule fois ; pendant toute la durée du bail, chaque cocontractant est tenu de faire face à ses obligations, sous peine de voir l'autre ne pas y satisfaire lui-même, ou de s'exposer à la résiliation. Le rapporteur du projet de loi sur les baux à loyer a ap-

pliqué cette idée à l'œuvre qu'il est chargé de poursuivre (1). Voici en substance son raisonnement : Le locataire qui traite en vue de retirer certains avantages d'un contrat, dont, la cause de son obligation est dans l'obligation de l'autre partie, ne peut plus être tenu d'exécuter les obligations découlant pour lui de l'accord, si la cause de son engagement vient à être modifiée, si le motif qui l'avait décidé à contracter n'existe plus. Tout en reconnaissant qu'il ne convient pas de déroger à la règle fondamentale de l'article 1134, à savoir que les conventions légalement formées tiennent lieu de loi à ceux qui les ont faites, le rapporteur ajoute ceci qui exprime nettement le but qu'il veut atteindre : « Mais est-ce bien assurer le respect du contrat que de maintenir arbitrairement dans les liens d'une obligation le débiteur a cessé de recevoir, par suite d'un cas de force majeure, l'équivalent du prix qu'il s'est engagé à payer, c'est-à-dire la jouissance en vue de laquelle il a traité ? » (2). Dans le cas de force majeure, il faut avant tout rechercher quelles auraient été les volontés des cocontractants s'ils avaient pu prévoir les événements. Il est très juste

(1) Rapport au nom de la Commission, p. 7 et 8. Cf. *J. O.* 3 mars 1916, p. 469. Chambre. Contra : l'opinion de M. Beauregard. *J. O.* 4 mars 1916. Chambre, p. 482.

(2) P. 992. Annexe n° 1212. Séance du 12 août 1915. Documents parlementaires. Chambre.

de dire qu'un locataire (puisque c'est de lui que nous parlons) ayant prévu l'occurrence d'une guerre comme celle que la France soutient en ce moment, ayant pu mesurer toutes les conséquences qui en dérivent naturellement, aurait contracté avec cette condition que l'événement dont il présageait la venue à une époque plus ou moins prochaine ne se produirait pas. Au cas contraire, le bail serait résilié, ou tout au moins le prix en serait diminué. De son côté, le propriétaire, risquant dans cette hypothèse de se voir lésé, n'aurait consenti à contracter que moyennant l'octroi de certaines garanties, ou pour une durée moins longue. En réalité, même si dans l'esprit de l'un des cocontractants l'idée d'une guerre pouvait bouleverser l'ordre économique établi, il n'est pas probable que cette préoccupation eût influencé sa volonté, à l'effet de modifier certaines des clauses du bail. Ce que les locataires, pour ne parler que d'eux, en ce moment, n'ont pas pu réaliser, pourquoi le législateur, dans une mesure de garantie à leur égard, ne pourrait-il le faire? Suppléer à la volonté des parties, voilà à quelle solution se trouve logiquement amené M. Ignace, estimant d'ailleurs, que c'est là rester dans les termes de l'article 1134, que ne pas réglementer les rapports des cocontractants, serait au contraire en violer l'esprit (1). « C'est donc en interprétant leur volonté qu'on les place exactement sous la loi du con-

(1) Rapport, p. 8 et 9.

trat et c'est bien respecter la convention que d'empêcher qu'elle ne vienne à produire des effets contraires à cette volonté. »

L'argumentation ci-dessus rapportée peut paraître ingénieuse, mais ne constitue qu'un *expédient*, pour justifier l'intervention du législateur en pareille matière. En effet, au moment où les deux consentements échangés, le contrat de bail a été formé, la convention était légalement établie. Aucune réserve, par hypothèse, n'a été insérée dans les principales dispositions ; chaque partie, dès ce moment a été liée. L'événement constituant le cas fortuit ou la force majeure se produisant, sauf l'effet habituel qu'ils produisent dans les relations des cocontractants, toutes les obligations dérivant du contrat, qui ne sont pas atteintes légalement par l'arrivée de cet événement, doivent subsister et être exécutées comme auparavant. Il peut y avoir dommage pour l'une des parties, à faire face à ses devoirs, mais, en dehors d'une règle la dégageant, elle doit s'exécuter. Du reste, que signifierait : « interpréter la volonté des cocontractants » ? On ne pourrait, à la rigueur qu'établir une commune mesure, un forfait. Le législateur interviendrait d'autorité et dirait par exemple. Tous les locataires qui, sans prévision des événements de guerre ont passé un bail moyennant le paiement d'un loyer supérieur à telle somme, pourront obtenir ou obtiendront de plein droit une réduction *du tiers*. On interpréterait la vo-

lonté d'une façon générale et alors, pourquoi cette nouvelle obligation réduite, mise à la place de l'ancienne, serait-elle plutôt que cette dernière la consécration de la volonté des parties ? Telle personne placée dans telle condition aurait désiré voir réduire encore plus le prix du loyer, telle autre aurait souhaité obtenir la libération pure et simple de sa dette (1). Il est vrai que, dans les diverses propositions de loi qui ont pu être émises au sujet des baux, l'auteur admet que la substitution d'une nouvelle obligation à la précédente n'aurait pas lieu de plein droit, sauf dans certains cas; qu'il appartiendrait au juge d'accorder les réductions, suivant une échelle, en tenant compte de certaines circonstances et même d'exonérer les locataires (2). Il n'en résulte pas moins qu'en fixant au juge le cercle dans lequel il peut se mouvoir, en lui présentant les conditions dont il devra tenir compte, pour réduire les loyers ; le législateur a interprété par voie générale la volonté présumée des parties. Il ne lui appartient que de modifier et seulement pour l'avenir les dispositions qu'il considère comme archaïques ou peu en conformité avec un état de choses nouveau, tout au plus peut-il suppléer au silence d'une loi antérieure, interpréter une

(1) Voir l'article de M. Louis Rolland. *Revue de Droit public*, p. 745 à 748, tome xxxii.

(2) Voir l'article 12 du projet de loi. Annexe n° 1212. Documents parlementaires. Chambre, page 1002.

clause obscure, en vertu de l'adage : « *Ejus est interpretari, cujus est condere* ». Nous en déduisons que, n'ayant pas eu le pouvoir de créer les situations juridiques nées de la manifestation libre de la volonté des individus, il n'a pas à plus forte raison, le droit de donner un autre sens aux termes du contrat qui les a liés. Ce serait certainement les doter de cet autre sens, que de permettre aux locataires de ne plus exécuter les clauses du contrat de bail, sous prétexte que s'ils avaient prévu l'événement de la guerre, ils auraient traité à d'autres conditions ou se seraient abstenus purement et simplement de contracter. Au reste, en présence de termes clairs, ne laissant place à aucun doute, de quel droit le législateur, rompant brusquement avec la règle de la non-rétroactivité des lois prescrite par l'article 2 du Code civil, viendrait-il interpréter le contenu d'un bail passé antérieurement ? Pour ces deux raisons, le Parlement ne devrait pas intervenir.

Ayant ainsi essayé de démontrer, au point de vue théorique, l'impossibilité d'une intervention législative dans la matière des baux à loyer, et constatant, d'autre part l'intérêt, la nécessité qu'il y a à ne pas laisser toute une catégorie de personnes, les locataires, sous l'empire de règles rigoureuses sanctionnant leurs obligations, que des cas fortuits les empêchent d'exécuter, nous allons examiner successivement les moyens auxquels on a eu recours, pour aider

ces citoyens jugés intéressants et ceux que l'on propose d'établir, au fur et à mesure que l'état d'hostilités se perpétuant, des difficultés nouvelles et des complications presque insolubles viennent stimuler le zèle des auteurs de propositions. Nous répartirons ainsi nos explications en deux sections : 1° De quelle façon le Gouvernement a-t-il solutionné ou essayé de le faire, la question des loyers, au regard des locataires ? Il est à remarquer, comme nous le disions au début dans notre Introduction, que toutes les préoccupations ont été de ménager les locataires ; les propriétaires ont paru moins intéressants, c'est la constatation à laquelle on aboutit. Mais comme cette sorte d'axiome, qui n'en est pas un, aboutirait — si l'on faisait l'application avec le même esprit de suite et d'une manière uniforme à tous les cas de la vie pratique — à d'énormes injustices, il est naturel de faire place, ainsi qu'on a déjà commencé à le faire (avec toutefois trop de réserve, semble-t-il), à une étude concernant la situation souvent digne d'intérêt des propriétaires et examinant les remèdes qui peuvent légitimement leur être appliqués dans les cas envisagés.

D'où adjonction d'une 2^e section, comprise sous la rubrique : « Manière de faire supporter aux propriétaires les conséquences inévitables du non-paiement des loyers, sans ce que cette nécessité se transforme à leur égard en une charge trop lourde, et parfois en une injustice. »

SECTION I

Situation actuelle des locataires.

Le Pouvoir législatif, ayant compris l'impossibilité qu'il y avait à édicter des dispositions, sur une question de la nature de celle que nous envisageons, à cause de la lenteur avec laquelle procèdent habituellement les Assemblées élues (lenteur qui, dans la circonstance était nécessaire, puisqu'il convenait d'examiner un grand nombre de situations et d'établir des distinctions correspondantes à chacune d'elles), confia au Gouvernement, dans la loi du 5 août 1914, le droit de prendre toutes les mesures urgentes nécessitées par la déclaration de guerre, en circonscrivant son droit de la manière suivante : « toutes les mesures nécessaires pour faciliter l'exécution ou suspendre l'effet des obligations commerciales ou civiles ».

En vertu de cette délégation, le Pouvoir exécutif se mit à l'œuvre. Dans toutes les matières qui lui parurent nécessiter son intervention, dans la mesure fixée par la loi, il rendit un certain nombre de décrets. C'est ainsi qu'il fut amené successivement à établir des délais, compris sous le nom fameux de « *moratorium* », destinés à suspendre l'effet des obligations pécuniaires, de durée plus ou moins longue, variant suivant les cas. Les dettes de loyers furent au nombre de celles qui furent ainsi atteintes.

Dans un élan de générosité spontanée, pensant qu'il

fallait venir en aide aux locataires, le Gouvernement, dès le 14 août 1914, rendit un décret, le premier d'une série assez touffue, accordant une prolongation de 90 jours, pour les loyers ne dépassant pas un certain chiffre, distinct suivant les régions. Les auteurs de cette première suspension, estimant qu'il ne fallait pas se lier pour une période trop longue, ne concédèrent ce terme que pour les loyers échus avant la promulgation dudit décret, ou venant à échéance avant le 1^{er} octobre. Au cas où la guerre se terminerait dans un temps plus ou moins rapproché, il était inutile de suspendre, pendant une période plus longue ou pour des termes plus éloignés, l'effet légal des baux. Les propriétaires, dans l'impossibilité de recouvrer le montant de leurs termes ne pouvaient voir dans la concession de délais qu'une mesure de grâce temporaire, et espéraient que l'échéance arrivée, ils récupéreraient ce qu'ils auraient été en droit de toucher plus tôt, sans l'apparition du « moratorium ». Mais ils n'avaient pas compté avec la durée de la guerre, pas plus que le Gouvernement, du reste. Dans une situation identiquement pareille, il faut appliquer des remèdes semblables, surtout lorsque celui qui est chargé de le faire a la conviction qu'il n'en existe pas de meilleur. L'état d'hostilités continuant, les locataires n'auraient pas été plus en mesure de s'acquitter du terme d'octobre que de celui de juillet. D'où une prorogation visant l'échéance de celui-là et à la fois, une extension du

délai concédé par le décret du 14 août. Il est vraisemblable de penser qu'à partir du moment où le décret du 27 septembre 1914 eut accompli cette œuvre, la plupart des propriétaires subissant l'effet du délai ont dû se poser la question de savoir, si jamais ils pourraient recouvrer leurs prix de loyer intégralement.

Quoi qu'il en soit les décrets se succédèrent pour la raison indiquée plus haut et, comme la cause qui les a suscités n'a pas disparu, nous pouvons en compter dès aujourd'hui une quinzaine. Quelles sont leurs principales dispositions? Était-ce la meilleure solution que l'on pouvait adopter ? Telles sont les questions que nous voulons nous poser, en examinant dans un paragraphe distinct, les modifications essentielles apportées au contrat de bail par la nouvelle réglementation. C'est qu'en effet le Gouvernement ne s'est pas borné à accorder le bénéfice d'un délai aux locataires, il a pris toute une série de mesures, destinées à éviter l'application du droit commun à leur détriment. L'effet des congés est suspendu ou peut l'être au gré des preneurs ; ces derniers dans le cas de bail verbal, peuvent réclamer une prolongation de jouissance le juge de paix peut autoriser l'enlèvement du mobilier, en cas de sortie du locataire. Dans trois chapitres, nous nous occuperons successivement : 1° du délai, 2° de la suspension du congé ou de la prolongation de bail, 3° de la possibilité d'enlever les meubles.

CHAPITRE PREMIER

DU DÉLAI.

S'il est des crises qui ont leur répercussion générale sur tous les phénomènes constituant la vie économique d'un pays, et la guerre est de celles-là, il n'est pas moins vrai d'ajouter qu'elles ne produisent pas, au regard de chaque individu des effets semblables, de telle sorte que l'on puisse dire, en fin de compte : Tel individu agent économique a subi les mêmes dommages que tel autre. Tous supportent le poids de la guerre, mais à des degrés différents.

Une législation, qui, en considération du trouble apporté dans les relations par cet état, veut modifier les rapports unissant des personnes liées par des contrats, doit s'inspirer de ce principe, qu'il ne faut pas généraliser une situation, qui est différente et varie suivant chaque individu qu'elle veut régir.

Si, en général, les disponibilités de chaque locataire ont été restreintes, du fait de la guerre, encore est-il qu'il y a des nuances dont il faut tenir compte, et parfois des exceptions qu'il ne faut pas écarter. Peut-on dire que le système des décrets se soit inspiré de cette ligne de conduite?

Pour celui qui les lit superficiellement, qui n'est intéressé dans la question ni comme locataire, ni comme

propriétaire, qui, en vertu de sa profession, n'est pas appelé à les examiner plus attentivement, soit qu'il doive les appliquer, comme le magistrat, soit les apprécier tant au point de vue spéculatif, qu'au point de vue pratique, comme l'érudit, — ils constituent, au demeurant, des textes tout à fait en rapport avec les situations envisagées. Que de distinctions, d'exceptions, de menus détails ne rencontre-t-on pas à la lecture de ces documents imposants par leur nombre ! D'abord la variété de distinctions dans des règlements qui, en raison de l'urgence qui a nécessité leur promulgation, doivent être assez brefs, nuit souvent à la clarté. Telle disposition sera en contradiction parfaite avec une de celles édictées dans un article voisin ! D'autre part, il est évident que, pas plus qu'une loi, un décret ne peut prévoir tous les cas pouvant se présenter ; les catégories dressées ne peuvent être que des plus générales ; elles constituent en quelque sorte une ébauche, une amorce destinée à attirer l'attention des intéressés, mais impuissante à les satisfaire.

C'est ainsi que, avec des modifications plus ou moins profondes, le régime des décrets s'applique, en l'état actuel à deux catégories de locataires : 1° mobilisés ; 2° non mobilisés, ces derniers étant, du reste, répartis en plusieurs classes.

§ 1^{er}. — *Mobilisés.*

Les mobilisés jouissent de plein droit du délai (1), renouvelé sans cesse à leur profit, sans que le propriétaire soit admis à prouver leur solvabilité. Pour examiner la situation qui leur est ainsi faite, il faut se rendre compte du motif qui a amené le Gouvernement à prendre cette décision à leur égard. Il n'est pas établi que le fait qu'une personne est appelée sous les drapeaux, même en temps de guerre, soit une cause de diminution de richesse.

D'abord, le militaire de carrière a vu, durant la guerre, sa solde s'élever, dans une proportion notable. ce qui n'a pas contribué à le priver de toute ressource. D'autre part, il est certain que la personne, qui exerçait une profession dans la vie civile, un métier, avait une entreprise industrielle ou commerciale, a été contrainte de ne plus apporter sa contribution, son activité à la charge assumée, a dû subir l'effet de cet abandon et perdre la plus grande partie des ressources tirées de l'exercice de sa profession ou de son métier. Il serait pourtant excessif d'aller jusqu'au bout de ces prévisions et de conclure en ce sens que toute personne remplissant son devoir militaire doit nécessairement subir un dommage, justifiant pour elle la

(1) Le décret du 28 décembre 1915 accorde le délai aux réformés pendant six mois (art. 1^{er}, 6°).

concession d'un délai. En effet, il y a des cas où, par suite de l'aptitude personnelle ou du genre de commerce exercé par l'homme appelé sous les drapeaux, le spécialiste est, suivant une expression antinomique et assez paradoxale, *mobilisé sur place*. Il peut ainsi continuer l'exercice de sa profession et s'il lui arrive d'être fournisseur de l'Etat, il est possible que ses revenus aient même augmenté. Comme le dit M. Seligmann, « les mobilisés en mesure de se libérer commettent assurément un acte regrettable, quand ils s'abritent derrière le moratorium » (1). Ce n'est donc pas en préoccupation de leurs intérêts matériels, qui peuvent, parfois n'avoir pas subi de changement, c'est pour les dégager de tout souci, en les laissant tout à l'œuvre qu'ils accomplissent. Comme le dit encore l'avocat, dont nous avons cité le passage, les délais concédés sans distinction à tous les mobilisés répondent à une idée de gratitude nationale. A leur égard, et seulement au point de vue sentimental, la mesure semble juste et ne permet pas la discussion.

§ 2. — *Veuves et héritiers.*

Mais à côté d'eux, et plus récemment, un décret du 7 janvier 1915 accorde la même faveur « aux veuves

(1) Journal *le Temps*, numéro du 27 janvier 1915. Article de M. Seligmann sur le moratorium des loyers.

des militaires morts au service du pays depuis le 1^{er} août 1914, aux femmes des militaires disparus depuis la même date ou aux membres de leur famille qui habitaient antérieurement avec eux les lieux loués ». Il est certain que les mêmes considérations qui ont déterminé la concession du délai au mobilisé ont inspiré son extension au profit de sa veuve, lorsqu'il a été tué, ou de ses héritiers. Pour la veuve du militaire tué, la question de convenance se double en même temps d'un motif intéressant sa nouvelle position. Les fruits du travail du mari sont désormais perdus pour elle, et on ne saurait injustement la contraindre à exécuter une obligation en disproportion avec ses facultés, ce qui a permis à quelques personnes de penser que le législateur devait permettre en pareil cas la résiliation du bail. Mais c'est une question qui n'a pas été prévue par les décrets, qui ne pouvait pas l'être, du reste, et sur laquelle nous reviendrons quand nous nous occuperons des propositions de loi déposées dans cet ordre d'idées. Ce que nous avons dit, de la veuve, peut aussi s'appliquer aux héritiers du mobilisé. Eux aussi déplorent la mort d'un descendant, d'un ascendant ou d'un collatéral et n'ont plus à compter, pour faire face aux obligations qui leur incombent, à titre d'héritiers, sur les produits du travail de leur parent. Il paraît toutefois qu'une distinction assez fâcheuse établie par l'article 1^{er} du décret du 7 janvier 1915, vienne, en réalité supprimer une bonne partie

des effets bienfaisants de la mesure en question. En effet, pour bénéficier du moratorium, *les membres de la famille doivent habiter avec eux les lieux loués*. Il en résulte que ceux qui occupent un logement distinct, ne peuvent en aucune façon se prévaloir de cette disposition de faveur. Le seul essai de justification que l'on puisse introduire, c'est que, à l'ordinaire, les personnes habitant avec leurs parents, notamment les descendants, sont à leur charge et sont entretenus à leurs frais, aux termes de l'article 203 du Code civil. Mais l'article ne distinguant pas, il se peut que l'enfant soit déjà à un âge où il est en mesure de subvenir à ses moyens, c'est-à-dire qu'il exerce un métier ou occupe une situation lui procurant des ressources. Or le fait de la cohabitation avec ses parents, lui permet de s'opposer à la réclamation du propriétaire, créancier de la succession. Lorsqu'il s'agit de parents plus éloignés, d'ascendants même, l'abus est encore plus grand. Nous ne sommes pas d'avis de croire pourtant que la personne payant ordinairement le loyer, le père, par exemple, soit dispensé de le faire, par suite de la mort de son fils. « La mort ou la disparition de ce dernier le fait bénéficier d'un ajournement automatique. Ce n'est évidemment pas à lui qu'on a songé; cependant il a le droit d'invoquer le texte », — ainsi s'exprime M. Wahl, en concluant que le décret va beaucoup trop loin, par ses termes trop généraux (1). Malgré la for-

(1) *Revue trimestrielle de Droit civil*. Janvier-juin 1915, p. 339.

mule trop étroite dont s'est servi le décret, nous estimons, qu'en se reportant, non seulement, au motif qui l'a inspiré, mais encore aux premiers mots de l'article 1^{er} aucun juge ne pourra faire bénéficier du délai une personne, si proche parente soit-elle du défunt, qui était débitrice des loyers. Il ne peut revendiquer l'application à son profit de cette disposition, à moins que par un détour ingénieux, il n'aille jusqu'à soutenir que ce n'était pas son fils, en l'espèce, qui demeurerait avec lui, mais que c'était bien lui-même, qui habitait avec son fils. Au reste, la preuve de la dette à la charge du père ou du fils pourrait facilement être apportée dans le cas de bail écrit, par la mention du nom du preneur. Dans le cas de bail verbal, la preuve serait plus difficile, mais des présomptions pourraient toujours indiquer le véritable débiteur, celui qui supporte la charge du loyer. Nous reconnaissons toutefois que la rédaction défectueuse de la disposition rend des litiges possibles et peut être une prime donnée à des locataires de mauvaise foi.

D'autre part, la condition, pour l'effet du délai, est la cohabitation avec le militaire. Il s'ensuit que les enfants ayant un domicile autre, seront contraints de payer les loyers échus et ceux restant à courir jusqu'à la cessation du bail. Alors même que leur auteur ait assumé le paiement de leur loyer, ils devront subitement répondre aux réclamations du propriétaire, sans être libérés de la dette héréditaire contractée par leur

père. Le fait de la mort de l'ascendant, loin de les libérer, les charge, au contraire, de deux prix de location. Cet exemple démontre par l'absurde, l'inconvénient autant que l'injustice d'une telle disposition. Pourtant, en l'absence de texte plus précis, il n'y a pas moyen de les libérer de ces deux séries d'obligations, auxquelles ils doivent faire face. On dira sans doute que le cas envisagé est exceptionnel; que c'est un cas d'école, plus théorique que pratique. La résidence dans une habitation séparée est la preuve, peut-on dire, de l'existence d'une fortune distincte. Nous répondons que, d'abord, ce n'est pas une raison, parce qu'une situation est assez rare en pratique, pour que ceux qui la subissent, soient privés d'un secours qu'un texte accorde à d'autres et qu'il a omis de leur concéder à eux-mêmes. Puis, le cas que nous avons décrit est de nature à se présenter. Les ascendants, ordinairement, pour venir en aide à leurs descendants, contractent pour eux un bail dont ils paient le prix avec leurs propres deniers. Il conviendrait donc d'élargir, d'une part, le texte en prévoyant cette situation et, d'autre part, de lui apporter plus de précision, en ce qui concerne la personne qui doit pouvoir revendiquer à son profit les délais.

A la veuve et aux membres de la famille du militaire défunt, le décret assimile la femme et les parents du disparu (article 1^{er}. A l'inverse, la disposition dont nous parlons est une de celles, qui auraient

pu être laissées de côté. Le qualificatif « disparu » évoque l'idée d'incertitude sur l'existence de quelqu'un. Or, ou bien, quoique sans nouvelles, il est vivant : par conséquent, à titre de femme et de parents, la question du paiement des loyers ne peut se poser, puisque c'est le militaire lui-même qui bénéficie du moratorium (1). Ou bien, il est décédé et alors la situation est prévue déjà, comme nous venons de le voir. Dans l'un et l'autre cas il y a dispense de payer ; il n'était pas besoin de créer une catégorie intermédiaire. Telle est, d'une façon générale, le droit du militaire, soit de sa veuve, soit des membres de sa famille habitant avec lui les lieux loués, relativement au bénéfice du délai de trois mois. Il nous faut, conformément au plan adopté, rechercher s'il y a une base juridique permettant une telle dérogation aux clauses du bail et si en s'en tenant aux principes généraux du droit, on n'aurait pu venir à l'aide de ces catégories de personnes fort intéressantes.

La question du mobilisé lui-même ayant été résolue d'une façon radicalement contraire aux principes, nous l'examinerons plus tard. Pour le moment, nous ne nous occuperons que des personnes prévues par l'article 1^{er} du décret du 7 janvier 1915. Pour ce qui est de la veuve, il nous paraît tout naturel de deman-

(1) Le fait qu'il est prisonnier n'empêche pas qu'il ne soit mobilisé. Voir *Revue trimestrielle de Droit civil*, Janvier-juin 1915, p. 338.

der une justification des prérogatives à elle accordées, aux règles présidant à la liquidation des biens de la femme, dans les divers régimes matrimoniaux. Etant d'avis, comme nous l'affirmerons plus loin, que la solution des litiges pouvant s'élever entre propriétaires et locataires doit être donnée, suivant chaque espèce, il ne nous paraît pas inutile d'analyser dans ses grandes lignes les rapports que fait naître un bail entre le locateur et la veuve du preneur. A la dissolution de la communauté, par la mort du mari, la femme accepte sa part. Recueillant la moitié des biens communs, elle est sujette aux réclamations des créanciers pour moitié, sauf à elle à se retrancher derrière le bénéfice d'émolument prévu par l'article 1483. Le paiement du loyer rentrant dans le passif commun, la femme ne sera tenue que jusqu'à concurrence de la moitié de la somme due, ou même de sa part, si elle a satisfait aux exigences imposées par l'article 1483. Donc, dans ce cas, la veuve ne sera pas obligée de faire face au paiement de la location, sans limite. Reste à savoir si la dette ainsi restreinte n'est pas encore trop lourde pour que la veuve puisse la supporter sans grand dommage. C'est alors que nous proposons l'entente, la conciliation. Réservant la question de savoir si la solution devra être demandée à un tribunal de droit commun, ou à une juridiction d'exception, créée spécialement en vue de résoudre de pareilles difficultés, nous pensons que c'est à un arbitre que les par-

ties devront s'adresser pour demander la part de sacrifices que chacun doit être en mesure d'accomplir. En vertu du pouvoir conféré par la loi ou par les intéressés, il pèsera les deux situations, comparera les fortunes en présence, examinera si la libération ou la suspension des effets du contrat de bail vis-à-vis de la femme ne doit pas constituer, à l'encontre du propriétaire, un préjudice immérité. Il est une disposition spécialement remarquable au point de vue qui nous intéresse, c'est celle de l'article 1465 C. civ. Pendant le délai de trois mois et quarante jours, donné à l'effet de faire inventaire et de délibérer, la veuve a le droit de prélever ses droits de nourriture et *de logement* sur les biens communs. C'est ainsi que d'une manière tout à fait évidente, le droit commun, auquel on a reproché tant de fois d'être insuffisant, se montre bien plus généreux que les dispositions du décret et cela à un double point de vue : d'abord, c'est pendant *trois mois et quarante jours* que la femme bénéficie de ce que l'on appelle des droits de viduité; ensuite non seulement on lui accorde *un délai*, mais pendant ce temps, elle n'a pas à acquitter *de loyers*. Cette prérogative accordée dans un but d'humanité ne se transforme pas, il est vrai, en une situation définitive; le législateur n'a pas entendu faire donation à la veuve d'une habitation au détriment des héritiers du mari ou du propriétaire. Il n'est pas moins vrai de dire qu'au cas où les hostilités se seraient terminées dans un délai de

trois mois au plus, les règles relatées par l'article 1465 auraient suffi à l'effet de ne pas imposer une charge trop lourde à la veuve, sans qu'il eût été utile de disposer par décret. La guerre se prolongeant, il aurait pu intervenir entre la veuve et le propriétaire une transaction relative à une réduction du prix du bail ou à la concession d'un répit. Comme dans le cas d'acceptation, l'arbitre examinerait si les ressources de la veuve ne permettraient pas de prélever le montant d'une partie du prix afférent à la location. Mais l'objection la plus grave est la suivante : La règle de l'article 1465 s'étend-elle à d'autres régimes qu'à la communauté ? Nous ne pensons pas, étant donné le motif qui a fait bénéficier la femme commune en biens des droits de viduité que cette disposition soit applicable de plein droit à la femme mariée sous un autre régime. En effet, le système établi pour le partage des biens acquis pendant le mariage repose sur l'option réservée à la femme. Pendant le temps qui lui est accordé pour prendre parti, le régime est considéré comme fictivement existant ; en conséquence, l'habitation louée est toujours aux frais du mari, administrateur de la communauté. Puis, le Code civil a expressément octroyé à la femme dotale des droits assez semblables à ceux de l'article 1465, ce qui prouve qu'en l'absence de texte, on ne peut étendre à la femme mariés sous n'importe quel régime le bénéfice de cette règle. On doit remarquer d'ailleurs que le plus grand

nombre de personnes et parmi les classes les moins aisées de la société se marient sans rédiger de contrat et sont de ce fait soumises au régime légal de la communauté. Ainsi l'objection prévue plus haut, perd de son importance, en considération de cette idée.

Ce n'est pas à dire que les autres régimes n'accordent pas à la femme des garanties, à la suite de la dissolution du mariage, causée par la mort du mari. Il se peut d'abord que les clauses prévues par les articles 1497 et suivants ou d'autres, — que les futurs époux peuvent adopter, sauf les réserves prévues consistant dans un prélèvement avant tout partage, dans un dégrèvement dans la charge des dettes, dans une extension de la communauté à tous les biens composant le patrimoine de chaque époux, — constituent au profit de la femme survivante des droits susceptibles de lui procurer des ressources nouvelles. Ces modifications sont peu fréquentes, dira-t-on. Qu'il soit permis d'écarter la clause de communauté réduite aux acquêts, qui offre assez d'avantages pour être, après le régime légal, celle qui comporte le plus grand nombre d'applications. Enfin, comme dernière prérogative, la femme peut renoncer à la communauté, ce qui la décharge définitivement des dettes lui incombant, à titre de copartageante, sans se voir priver de toute ressource. Les biens propres, les récompenses ou les reprises lui sont restitués et la perte du mobilier tombé

dans la masse commune n'est que la contre-partie du non-paiement des dettes.

Le régime de séparation conventionnelle étant celui adopté par des personnes ayant des ressources assez importantes pour en garder le profit, les nécessités de faire face au paiement du loyer ne sont donc pas de nature à inquiéter la femme survivante. En effet, au cas où la femme a loué l'habitation en son nom, ses disponibilités lui ont permis de le faire. Il est naturel de penser que les décrets n'ont pas eu pour but de la garantir. La mort du mari, sauf en ce qui concerne sa contribution aux charges du ménage, n'a pas eu pour conséquence de diminuer ses ressources, et l'on ne voit pas pourquoi la dette de loyer, qui n'a jamais été à la charge du mari cesserait d'être supportée par la femme, profitant d'un moratorium ne faisant pas de distinction. Le motif qui a inspiré les auteurs du décret, étant de ne pas exposer la femme à la ruine ou à la misère, n'a pas été certainement de lui accorder un avantage gratuit, au détriment du propriétaire (1). Si l'immeuble est loué au nom du mari, la femme, à son décès, n'est pas tenue, du moins, en vertu du jeu des clauses du contrat, de supporter la charge du loyer. M. Wahl, examinant le cas où la femme a loué en son nom personnel un appartement, se demande si pour le

(1) On peut rapprocher cette situation de celle où les membres de la famille payaient le loyer. Voir p. 23 et suiv.

paiement du loyer, elle ne bénéficie pas de l'ajournement automatique. L'affirmation semble s'imposer, répond M. Wahl, en présence des termes généraux du texte (1). Mais il nous semble qu'en tenant compte de l'esprit du décret, il n'y aura pas un juge pour appliquer ladite disposition au cas que nous envisageons. Nous devons ajouter que, dans l'hypothèse où la séparation étant judiciaire met fin à un régime antérieur, le but que la femme veut atteindre étant de sauvegarder sa dot, mise en péril par suite de la mauvaise gestion du mari, l'effet de la séparation est de la remplir de ses reprises. Au cas de décès du mari, elle pourra faire face aux obligations découlant d'une nouvelle location. Enfin, envisageant la dernière cause de la séparation de biens, la séparation de corps, la femme ayant un domicile distinct et jouissant d'une pleine capacité, le décès du mari ne peut avoir aucun effet désavantageux sur la situation pécuniaire de la femme; bien plus, son droit d'usufruit lui permet de jouir des fruits et des revenus d'une partie des biens du conjoint défunt ou même la propriété lui en est attribuée, au cas où il n'existe pas d'héritiers. Ajoutons qu'en face de l'avantage pécuniaire retiré, on ne peut songer à affirmer que c'est la compensation du deuil que lui cause la perte de son mari. Il n'y a donc aucune bonne raison, pour que, dans ce cas, la femme

(1) *Revue trimestrielle de Droit civil*. Janvier-juin 1915, p. 337.

soit soustraite au paiement du loyer. Et, pourtant, la façon, dont est rédigé le texte, permet à la femme séparée de corps d'opposer aux droits très légitimes du propriétaire la barrière du moratorium, derrière laquelle, elle pourra se livrer à des dépenses superflues, tandis que le propriétaire, nécessaire et obligé de faire face à des paiements immédiats, devra consentir un prélèvement sur le trop peu qui lui reste, à peine suffisant pour sa subsistance. Voilà bien le résultat auquel on est amené, en présence d'un texte trop vague, ne répondant pas à ce principe impérieux consacré par la plume de Montesquieu, à savoir que les lois sont les rapports qui dérivent *de la nature des choses*, à moins qu'on n'aille jusqu'à soutenir, qu'en pareille hypothèse il ne s'agit pas d'une loi, mais d'un décret, — ce qui est trop subtil, attendu que l'acte de souveraineté, soit qu'il émane de la puissance du législateur ou du Pouvoir exécutif, n'est pas, par sa nature, dispensé d'être conforme aux règles de l'équité et que l'arbitraire, même pour raison d'urgence, ne doit pas y trouver place.

Les droits de viduité sont accordés expressément à la femme dotale par l'article 1570, al. 2. Ils sont réglés toutefois d'une autre manière que pour la dissolution de la communauté; le traitement de la femme y est tantôt moins favorable, tantôt plus avantageux. Il est plus avantageux, en ce sens que le logement lui est fourni sur la succession du mari, pendant un an au

point de vue qui nous occupe, les décrets sur le moratorium n'avaient donc aucune utilité). Elle est moins favorable, car elle doit choisir ou entre le paiement des intérêts de sa dot, pendant l'an du deuil ou la fourniture d'aliments. La question des loyers seule nous intéressant, on ne voit pas en quoi la femme mariée sous le régime dotal, serait, au décès de son mari, vouée à la misère. Enfin, pour ne rien oublier, nous devons examiner la situation sous le régime sans communauté. Ce régime étant de tous le moins usité (1), la question n'a pas beaucoup d'importance. Enfin, puisqu'elle est susceptible de se présenter, nous lui réservons une place. La femme mariée sous ce régime, a droit, à la dissolution du mariage à la restitution des biens apportés au mari dont les fruits constituent la contribution aux charges du ménage. C'est *une dot aliénable* (art. 1535). L'analogie avec le régime dotal permet de soutenir que la veuve pourra revendiquer à son profit, l'application de l'article 1570, alinéa 2, réglementant le droit de cette dernière d'être logée aux frais des héritiers du mari.

Jusqu'ici, nous n'avons examiné intentionnellement que l'effet de la dissolution du mariage par suite du prédécès du mari, au point de vue de la liquidation du régime matrimonial. Nous avons réservé l'examen des

(1) Il reçoit des applications en Normandie et dans les régions de Lyon et de Saint-Etienne.

droits successoraux attribués à la femme survivante, auquel nous arrivons maintenant. Comme tout héritier, la veuve peut opter entre les trois parties : accepter purement et simplement, accepter sous bénéfice d'inventaire ou refuser. L'avantage qu'elle espère retirer de la succession déterminera dans quel sens son option doit s'exercer. Dans le cas d'acceptation, elle a cru que la totalité ou une partie assez considérable de la fortune de son mari viendrait augmenter ses disponibilités. La charge des dettes grevant le patrimoine héréditaire, et la dette de loyer est de celles-là, il est juste que la femme qui vient de recueillir une succession prélève sur son montant la somme nécessaire pour désintéresser le propriétaire, conformément à l'adage : *Ubi emolumentum ibi onus*. Remarquons même que dans le cas où des droits de viduité lui sont accordés, la veuve, tout en recueillant une partie de la succession, au cas où elle se trouve en face de cohéritiers, n'est pas tenue, pendant un an, de payer le loyer de l'habitation. Après ce temps, la dette devant être acquittée, au prorata de la part de chaque héritier, la femme ne sera obligée de ne payer qu'une partie du loyer, en rapport avec l'actif recueilli. Si à tous ces droits dont bénéficie la veuve du militaire tué, on ajoute les donations qui peuvent avoir été faites par le contrat de mariage ou pendant le mariage, les indemnités payées à la femme, en vertu d'un contrat d'assurance sur la vie ou d'autres conventions de pré-

voyance et enfin les pensions versées, on doit reconnaître que, dans bien des cas, surtout si le propriétaire est intéressant, le paiement du loyer ne sera pas une cause de ruine. Ceci dit uniquement au point de vue juridique, économique ; nous pensons que les raisons de décence militent en faveur de l'abstention du propriétaire. C'est, à notre sens, uniquement la raison d'être du décret du 7 janvier 1915, concernant l'extension du moratorium à la veuve du soldat tué à l'ennemi ; cette raison surpasse toutes les autres, mais il faut bien avouer que la mesure ne peut aucunement se justifier aux divers points de vue que nous venons de présenter.

Le bénéfice du moratorium dont profite le mobilisé ne s'explique aussi que par des raisons d'ordre élevé. Elle s'explique surtout par ce fait que, obligé de faire face au paiement du loyer, il aurait été contraint de répondre aux actions du propriétaire. La loi du 5 août 1914 accordant de plein droit la suspension des poursuites à leur profit est donc le corollaire de cette mesure, ou plutôt n'a plus d'objet, puisque la preuve contraire n'est pas réservée au propriétaire. Les décrets n'ont pas seulement réglé le cas de la personne du mobilisé ; ils ont encore visé celui où des individus constituant par leur réunion une personne morale, ont tous été appelés sous les drapeaux. Le décret du 17 décembre 1914 qui a prévu cette situation décide, dans l'article 1^{er} § 2, après avoir au § 1^{er} accordé une

prorogation de trois mois au profit des mobilisés, que « sont admises au bénéfice des dispositions prévues à l'alinéa précédent les sociétés en nom collectif dont tous les associés — et les sociétés en commandite dont tous les gérants — sont présents sous les drapeaux ». Depuis cette date, la prorogation a toujours été renouvelée. Deux catégories de sociétés sont prévues : sociétés en nom collectif, et sociétés en commandite. Si l'on part de l'idée générale que la guerre a eu pour effet inévitable de diminuer les ressources de ces personnes morales, il est juste d'accorder à chacun des associés dont le nom figure dans la raison sociale, des délais. Les associés en nom collectif comme les gérants d'une commandite étant tenus *ultra vires* des dettes de la société, en tant que mobilisés, aucune poursuite ne pourra être exercée contre eux, mais encore ils opposeront le moratorium pour le paiement du loyer. Mais il y a des sociétés qui, avant la déclaration de guerre, avaient réalisé des bénéfices considérables, sur lesquels le paiement des loyers échus pouvait être prélevé. C'est peut-être ce qui explique que le décret en faveur de ces sociétés ne soit intervenu qu'après un intervalle de plus de trois mois après l'ouverture des hostilités. Même pendant cette période, le droit du propriétaire aurait été illusoire, puisque par hypothèse ceux auxquels ils pouvaient s'adresser étaient sous les drapeaux et, par conséquent, jouissaient d'une immunité de poursuites. Quant aux sociétés

dont les associés en nom ou les commanditaires ne sont pas tous mobilisés ou dont aucun ne l'est, leur situation est réglée comme pour les commerçants, considérés au point de vue individuel, catégorie dont nous allons nous occuper maintenant. Leur situation ayant beaucoup varié, il convient de rapporter les décrets dans l'ordre où ils ont disposé à leur sujet.

§ 3. — *Commerçants et patentés.*

Aux termes de l'article 7 § 2°, la prorogation de plein droit de quatre-vingt-dix jours, établie par le décret du 1^{er} septembre 1914 est applicable aux commerçants et industriels, pour les locaux servant à l'exercice de leur commerce ou de leur industrie. La supposition que le commerçant ou l'industriel n'était plus en mesure de réaliser des bénéfices a inspiré cette disposition tout à fait déplorable, qui peut s'expliquer, en partie, si l'on considère la date à laquelle elle est intervenue. C'était le moment du bouleversement économique le plus complet, causé par l'avance à marches forcées de l'ennemi. Dans des circonstances un peu moins imminentes, le décret du 27 septembre accorda de nouveau une prorogation de trois mois pour les loyers échus ou venant à échéance jusqu'au 31 octobre. La nouvelle disposition est semblable à celle du décret précédent, sauf que l'article 2 *in fine* ajoute,

comme condition de l'application du moratorium de plein droit à leur profit, que les commerçants et industriels soient inscrits au rôle de la contribution des patentes. Tous les individus exploitant un commerce ou une industrie, étant par ce fait soumis à cet impôt, on ne voit pas l'utilité de cette adjonction, à moins que le Gouvernement n'ait voulu octroyer une prime à ceux qui acquittaient sans retard leur contribution. Ce ne peut-être là le sens de cette disposition. Ce qui est plus grave, c'est que l'article 2 est contredit par l'article 4-2°. Sous couleur de modifier l'article 7-2° du décret du 1^{er} septembre 1914, qui est reproduit, comme nous venons de le voir par l'article 2 *in fine* du décret du 27 septembre, l'article 4-2° du même décret dispose : « Dans les départements non énumérés dans les tableaux visés à l'article 1^{er} (décret du 1^{er} septembre) sont admis au bénéfice des articles qui précèdent, à charge de faire la déclaration précitée (celle faite par les locataires des pays occupés par l'ennemi) les commerçants, industriels *et autres contribuables* pour les locaux servant à l'exercice de leur profession et inscrits aux rôles de la contribution des patentes. » Supposons que le propriétaire d'un commerçant ou industriel, qui n'a pas déclaré qu'il était hors d'état de payer assigne ce dernier devant le juge de paix, à l'effet d'être payé du terme venant à échéance jusqu'au 31 octobre. D'une façon ou d'une autre, la solution du litige constituera la violation du décret. Les décisions

des juges de paix n'étant soumises au recours en cassation que pour incompétence ou excès de pouvoir, la Cour suprême n'aura donc pas à se prononcer sur la conciliation qui doit être apportée dans l'interprétation des deux textes contradictoires (1).

La loi du 22 décembre 1915, qui a placé les sentences des juges de paix sur la même ligne que toutes les autres, pour les soumettre à ce recours, a été promulguée, en considération des divergences partageant ces juridictions, et pour mettre un terme à des abus, qui pourraient facilement s'introduire à la lueur de textes *aussi incohérents*.

En effet, tantôt la rédaction défectueuse du décret a pu être avantageuse, soit au locataire, soit au propriétaire. La seule tentative de solution qui puisse être faite consisterait, à notre sens, à dire que la disposition la plus récente, celle de l'article 4-2°, donc celle qui prévoit la déclaration, abrogerait par ce fait le texte supérieur, celui de l'article 2, *in fine*, accordant le délai de plein droit. Lorsqu'une loi dispose sur des matières pour lesquelles existe déjà une loi antérieure, les articles en contradiction avec ceux de la nouvelle législation, sont abrogés. Pourquoi ne pas raisonner de même, lorsque ce sont des articles d'une même loi, qui sont inconciliables ?

(1) Dans ce cas, c'était le décret lui-même qui aurait dû être révisé.

La condition mise au bénéfice du délai se justifie. Bien que l'activité relative, qui s'est manifestée surtout, à partir du commencement de l'année 1915, n'eût pas encore, à la fin de septembre 1914, repris, du moins, certains établissements pouvaient, en raison du genre d'industrie ou de commerce, auxquels ils se livraient, faire face aux prestations résultant du bail. La déclaration à laquelle ils étaient obligés, constituait la garantie de leur insolvabilité, sauf au propriétaire à faire la preuve qu'ils pouvaient se libérer, preuve bien difficile à administrer ! Donc, à part l'obligation de la déclaration (1), la situation des commerçants n'était pas très modifiée et c'est à ce point de vue qu'on n'a pas à tenir compte de la contradiction rencontrée. En même temps qu'il impose la déclaration aux commerçants et industriels, l'article 4-2° (et en cela il n'est pas soumis au même grief, car la question n'avait pas encore été prévue) leur assimile les autres contribuables inscrits aux rôles de la contribution des patentes, c'est-à-dire toutes les personnes occupant des fonctions libérales tenues de payer cet impôt. Pour ce qui est des personnes, des officiers ministériels, notamment avoués, notaires, huissiers, des avocats qui ne perçoivent d'honoraires que dans la limite où ils accomplissent des actes de la vie judiciaire, la disposition se

(1) Le défaut de déclaration, sauf dans les circonstances exceptionnelles, entraîne la déchéance du bénéfice du moratorium. Cf. Trib. de paix de Paris, IX^e arr., 4 oct. 1915. *Gaz. Palais*, 7 fév. 1916.

justifie. La raréfaction des procès et des opérations de liquidation motivait une semblable mesure. Mais parmi les patentables, il en est qui perçoivent leurs honoraires dans de tout autres circonstances, ce sont les médecins. Nous ne sachons pas, que la guerre ait eu pour conséquence d'arrêter immédiatement le cours des maladies ou les ait empêchées de naître. Il est vrai que l'on objectera que bon nombre de leurs clients ont été tués à l'ennemi. C'est pour cela que la déclaration pourra avoir son utilité, car nous ne voyons pas de quelle façon le propriétaire s'y prendra pour faire la preuve de la solvabilité du médecin. La situation ainsi réglée par le décret du 27 septembre 1914 n'a pas varié sous l'empire des décrets subséquents.

§ 4. — *Petits loyers.*

Reste enfin à examiner la solution donnée en ce qui concerne les petits loyers. C'est de beaucoup la plus importante et celle qui donne peut-être lieu à plus de critiques. Suivant les localités, les personnes payant un prix de location égal au inférieur à telle somme, sont dispensées de se libérer. Le Gouvernement a tenu compte de deux éléments pour établir ces catégories: 1° prix de loyer; 2° population. Il est très juste de penser que la valeur locative d'une maison n'est pas la même dans une grande ville qu'à la campagne. En

partant de ce principe très équitable, on a classé, suivant la densité de population de chaque localité, la liste des petits loyers. D'après le décret du 14 août 1914, le premier qui a institué le moratorium dans cette matière, qui ne s'occupe que des locataires de cette catégorie, on distingue quatre classes : ceux qui paient des loyers inférieurs ou égaux à 1.000 francs, à 600 francs, à 300 francs et à 100 francs, qui désormais bénéficieront du délai de trois mois. D'après ces données, on voit que l'indice de l'état de solvabilité des locataires est le taux de leurs loyers. Celui qui doit, en raison du bail, acquitter des termes dont le prix dépasse 1.000 francs, 600 francs, 300 francs, 100 francs, est réputé capable de tenir ses promesses; mais celui dont les loyers sont égaux ou inférieurs à ces sommes est déclaré dans l'impossibilité de s'exécuter. On aperçoit, du premier coup la fragilité de cette argumentation : ce n'est pas le fait d'occuper une maison dont le loyer est relativement faible pour qu'on ne puisse exécuter ses obligations. Il peut même arriver que le prix du loyer ne corresponde pas de beaucoup près à la fortune dont dispose le locataire. A l'inverse, est-ce parce qu'une personne est liée avec son propriétaire à l'effet de lui payer un prix dont le taux *est relativement élevé*, que les événements n'auront pas prise sur ses ressources et lui laisseront le moyen de se libérer ? Sans doute, en fait, la personne qui dispose de revenus considérables consacrera une

partie de ceux-ci à la location d'un appartement en rapport avec sa fortune et celle qui ne peut amasser que des économies assez restreintes, sera obligée de tenir compte de cette situation pour se loger. Mais qui dit loyer élevé ne dit pas solvabilité et petit loyer n'est pas synonyme d'insolvabilité. Une personne très riche peut être insolvable, par suite d'événements dus à son fait ou de cas fortuits ; une personne peu aisée peut payer, alors que les mêmes événements ou les mêmes cas fortuits ne l'ont pas atteinte, à moins qu'on ne considère comme une vérité démontrée que les petites fortunes ont été seules touchées ou ont été éprouvées à un plus haut degré que les grosses. Cette constatation, si elle était exacte, n'aurait aucune importance, si celui qui en était l'auteur n'avait pour but que d'établir une statistique, mais comme nous essayons de rechercher la part de vérité qu'il y a dans ce principe ci-dessus énoncé, pour déterminer dans quelle mesure chacun doit exécuter les obligations nées du bail, il importe de décider en s'appuyant sur une base plus solide. Au point de vue pratique, il est certain que la guerre a eu une répercussion sur toutes les personnes, mais il y a des distinctions à établir. S'il était prouvé que chaque Français ait, d'une manière absolue subi un préjudice s'élevant à tant, on serait alors en droit de dire que les citoyens riches ont été plus à même de supporter l'épreuve que ceux qui appartiennent à une classe pauvre. Dans ce cas, on aurait com-

pris la nécessité d'édicter des mesures de sauvegarde dans l'intérêt de ces derniers. Mais comme il est impossible de démontrer d'une façon liquide, quel a été le préjudice causé, sur une population comme celle de la France, par suite de l'état de guerre, pourquoi le Gouvernement est-il parti du point de vue que seuls les petits locataires ont souffert, pour les mettre à l'abri du moratorium ? Dans la partie consacrée aux effets économiques de cette réglementation, nous mettrons en lumière les incohérences dont elle a été la cause. En partant de présomptions fausses, le décret n'a pas eu une influence plus heureuse que l'application du droit commun. C'est, sans doute, pour cette raison qu'il a été renouvelé et que la prorogation a été étendue par le décret du 27 septembre 1914 jusqu'au 31 octobre. Pourtant nous devons signaler une modification. Quelques communes de la banlieue, comprises dans le département de Seine-et-Oise et toutes celles du département de la Seine étaient cataloguées d'après les catégories figurant au décret du 14 août. C'est dire que la plupart ayant toutes moins de 100.000 habitants ou même de 5.000, les locataires payant suivant ces localités 300 francs ou 100 francs, étaient seuls à bénéficier du délai. Or, dans les communes susvisées, étant donnée la proximité de la capitale et, par conséquent la plus grande valeur locative des propriétés bâties, il était dérisoire de fixer le taux du loyer, mesure du bénéfice du moratorium à une valeur qui

était celle de localités beaucoup moins importantes. Il était nécessaire de maintenir une proportion, en considération des difficultés que l'on trouve à se loger à des prix peu élevés. Dans ces communes, le prix du loyer doit être de 1.000 francs ou au-dessous, pour que le locataire puisse revendiquer à son profit l'application du délai.

Tout en prorogeant l'échéance pour les loyers devenant exigibles à dater du 1^{er} novembre jusqu'au 31 décembre, le décret du 27 octobre 1914 contient une modification encore plus importante. Aux termes de l'article 4 : les prorogations accordées par les précédents décrets s'appliquent seulement *au prix principal* du loyer. Le paragraphe suivant fait l'application de ce principe aux diverses charges incombant au locataire, par suite des clauses du bail ou des règles admises par la loi. Pour la première fois apparaît dans le régime des décrets une disposition qui tient compte des intérêts légitimes du propriétaire. En effet, le bailleur qui concède la jouissance d'une maison et stipule en retour le versement d'une somme fixée d'un commun accord, met, dans certains cas, à la charge du preneur, les frais d'éclairage, de chauffage, de consommation d'eau et aussi une partie des impôts, payables, aux termes du droit commun par le propriétaire. Toutes ces obligations constituent les *charges accessoires* imposées au locataire. C'est d'elles que s'occupe l'article 4 mentionné plus haut. Si le pre-

neur n'est pas en mesure de les exécuter, c'est le propriétaire qui en sera redevable vis-à-vis des fournisseurs, sauf son recours contre le locataire, les frais accessoires étant compris dans le prix du loyer ou, en tout cas, constituant la contre-partie des obligations qui lui incombent, en vertu du bail. L'inexécution pourra donner lieu à la résolution (art. 1741). Mais, en définitive, ce sera le bailleur qui sera tenu de faire face au paiement de ces charges. Comme il est privé du prix représentant la jouissance du locataire, on n'a pas voulu qu'il restât soumis, sans possibilité de recours, au paiement de ces dettes assez élevées, d'autant plus que l'institution du moratorium lui enlève le droit d'intenter l'action en résolution. En conséquence, demeurent exigibles toutes les sommes représentant les avantages que le locataire retire par suite de l'éclairage, du chauffage, etc. de sa demeure. Toutefois le preneur jouit d'un délai pour se libérer. Le dernier paragraphe de l'article 4 vise le cas où une somme distincte n'a pas été fixée dans la quote-part incombant au locataire. Apparemment, il n'y a qu'un prix principal. Dans cette hypothèse, ce dernier pourrait, en invoquant ce motif, soutenir qu'il ne doit aucune somme au propriétaire. C'est pourquoi, d'après le texte, les propriétaires, à défaut d'accord entre les parties, pourront demander au *juge de paix* de déterminer la quote-part incombant à chaque locataire, cette quote-part ne pouvant dépasser 5 pour

100 du montant du loyer annuel. Nous ne voyons pas comment le juge de paix sera plus apte qu'une autre personne à opérer la ventilation entre le prix principal et les charges accessoires. On lui fixe, du reste, une limite dans l'évaluation dont il est chargé. Par suite de l'admission de ce forfait, on voit, en dernière analyse que la brèche apportée au moratorium n'est pas de nature à effrayer les locataires, non plus qu'à satisfaire pleinement les propriétaires. Enfin les apparences sont sauvegardées.

Nouvelle prorogation pour les termes à échoir du 1^{er} janvier au 31 mars 1915. Le décret du 17 décembre 1914 apporte derechef une divergence à la situation résultant des décrets antérieurs. Tandis que les petits loyers bénéficient du délai de plein droit, aux termes de l'article 2 du nouveau règlement, le propriétaire est admis à faire la preuve de la solvabilité de son locataire. Il semble donc que le Gouvernement, à mesure qu'il étend le bénéfice du moratorium, ait le souci de venir en aide aux propriétaires en leur réservant le moyen de renverser la présomption admise au profit des locataires. Cette nouvelle mesure, en réalité, ne constitue une amélioration du sort des propriétaires que dans la mesure où ces derniers pourront faire la preuve que leur locataire peut se libérer, ce qui ne sera pas toujours des plus faciles, comme nous le verrons ultérieurement. A ce titre, elle mérite la même appréciation que la précédente. Mais

ici, l'auteur du décret, a sans doute, estimé que le droit du propriétaire était trop considérable et l'a réduit dans le décret du 7 janvier 1915. Aux termes de l'article 4, une nouvelle distinction est établie. Le locataire payant un loyer égal ou inférieur à 600 francs, bénéficie de plein droit du moratorium, puisque, d'après le dernier paragraphe de l'article, le bailleur n'est admis à prouver la solvabilité du locataire, qu'autant que le prix est supérieur à 600 francs. Par ce détour, on est arrivé à rétablir au profit des petits loyers la prorogation de plein droit. Il convient de mentionner que cette disposition n'a pas reçu une consécration complète, et que souvent les juges de paix, ayant à statuer sur des litiges de cette valeur, n'ont pas hésité à condamner au paiement de leurs loyers les locataires qu'ils estimaient capables de se libérer (1). Cette violation manifeste des décrets, impossible à justifier au point de vue de l'application des lois, ne peut qu'être appréciée au point de vue *de l'équité*. Il est vrai, que, d'une façon générale, cette dérogation n'a été employée que pour sauvegarder les intérêts des propriétaires louant à *des fonctionnaires* dont les traitements avaient été maintenus dans leur intégrité. Or, pour tenir compte de tous les facteurs considérés, au point de vue du paiement du

(1) Cf. Justice de paix, XIII^e arr., 26 avril 1915. *Gaz. Palais*, 6 déc. 1915. Justice de paix de Puteaux, 11 novembre 1915. *Gaz. Palais*, 22 déc. 1915.

loyer, il aurait été souhaitable que les juges de paix eussent fait intervenir d'autres éléments de fortune : revenus de valeurs mobilières, etc., pouvant former un appoint considérable et destinés à supporter pour une partie importante le prélèvement des termes. C'est seulement dans cette mesure que l'équité aurait été pleinement respectée. A l'opposé le taux de 1.000 francs est haussé à 2.500 francs lorsqu'il s'agit de commerçants, d'industriels ou d'autres patentés. Telle est, aujourd'hui, la réglementation des petits loyers, maintenue par quatre décrets postérieurs (1).

§ 5. — *Locataires des pays envahis.*

Il convient de mentionner que le Gouvernement a porté son attention sur les locataires habitant les pays envahis. Dès que la plupart des provinces du Nord et du Nord-Est ont été occupées, il a pris des mesures les concernant. En vertu du décret du 1^{er} septembre 1914, les personnes domiciliées dans les départements figurant dans un tableau annexé peuvent bénéficier du moratorium de quatre-vingt-dix jours, à condition de faire à la justice de paix une déclaration d'insolvabilité dont le propriétaire peut démontrer la fausseté, moyennant quoi il peut récupérer sa

(1) Décrets des 27 avril, 17 juin, 14 septembre, 28 décembre 1915.

créance et même obtenir des dommages-intérêts (art. 2). Ce décret appelle plusieurs observations. Comme il s'agit de loyers dont le taux n'est pas limité, on a jugé utile de forcer le locataire à faire la déclaration qu'il n'est pas en mesure de s'acquitter. Or, il doit la faire à la justice de paix. La circulaire ministérielle, précise, en disant que c'est celle dans la circonscription de laquelle est situé l'immeuble. M. Wahl ajoute que, sans être la solution la plus juridique (1), c'est la plus commode pour le locataire. « Ce n'est pas la plus juridique, car s'il y a un débat sur la solvabilité du locataire, ce débat s'engagera devant le juge de paix, lequel est vraisemblablement celui au greffe duquel la déclaration a été faite. Or, le juge de paix compétent paraît être celui *du domicile du locataire*, puisque c'est au propriétaire qu'il appartiendra d'engager l'instance en démontrant que le locataire est en état de payer. » En fait, reconnaît M. Wahl, le domicile du locataire et la situation de l'immeuble se confondent souvent, mais ils se distinguent quelquefois. Par suite de cette confusion presque habituelle, la question n'a donc qu'un intérêt théorique (2). Mais nous estimons, au contraire, que cette solution n'est pas *la plus commode* pour le locataire. En effet : ou bien il

(1) *Revue trimestrielle de Droit civil*. Juillet - décembre 1914, p. 781.

(2) Le décret du 27 octobre 1914 a, du reste, édicté la compétence du juge de paix *de la situation*.

habite dans le chef-lieu de canton où se trouve le juge de paix et alors il pourra se conformer aux exigences du décret ; ou bien il est domicilié dans une localité voisine et alors pourra-t-il toujours, par suite des manœuvres des belligérants ou des injonctions de l'occupant, se rendre facilement au siège de la justice de paix. D'autre part, même si le locataire se trouve dans la situation que prévoit la première hypothèse, et si, d'après le décret du 20 avril 1915 appliquant la loi du 6 février 1915 (art. 2), le siège de la justice de paix est transporté dans une autre commune, l'avantage retiré par le locataire sera bien médiocre, sans compter qu'il sera parfois impossible de pouvoir se rendre au lieu de la nouvelle résidence. La disposition que nous considérons a donc placé le locataire dans une situation précaire : ou bien il ne pourra faire la déclaration nécessaire qu'au prix de difficultés ou bien il lui sera impossible de la faire. Dans ce cas, il sera déchu du bénéfice qu'on voulait lui accorder. A supposer qu'il ait rempli la condition exigée de lui, le propriétaire sera admis à faire la preuve que son locataire peut payer. Pour cela, il devra assigner ce dernier devant le juge de paix de son domicile. Comme il s'agit des territoires occupés, il y aura des difficultés pour se rendre au siège. Si, malgré tout, l'instance a pu s'engager, si le propriétaire a réussi à prouver que le locataire était solvable, celui-ci se voit condamné à lui payer les termes échus et peut-être

des dommages-intérêts. Il s'agira donc, dans ces conditions, de faire exécuter le jugement, par conséquent de saisir les meubles du locataire, de les réaliser et d'en distribuer le prix, toutes opérations compliquées par suite de la proximité du champ d'action des belligérants ou de l'occupation ennemie, ou même rendues impossibles. Le propriétaire n'aura donc réussi qu'à prouver la solvabilité du locataire, sans tirer profit de la sentence qu'il aura obtenue : il devra attendre du bon vouloir du locataire le paiement de ses loyers.

Le décret du 17 décembre 1914 établit une distinction, tirée du fait que depuis le mois de septembre, le théâtre de la guerre s'est déplacé. En conséquence, les locataires habitant les départements envahis, dont la liste a été annexée au décret du 1^{er} septembre, demeurent soumis à la réglementation que nous venons d'examiner. Ceux des départements énoncés dans le tableau annexé au décret du 17 décembre bénéficient du délai de trois mois, sans être obligés de faire une déclaration d'insolvabilité, sauf preuve contraire réservée au propriétaire (art. 3). Donc, la faveur accordée dans ce nouveau texte est plus étendue que celle dont bénéficiaient les locataires des pays prévus par le décret du 1^{er} septembre, au moment où il était seul en vigueur. C'est peut-être la difficulté de se conformer aux conditions qu'il imposait, qui a déterminé le Gouvernement à ne plus les exiger

dans la disposition nouvelle. Quant à ceux qui demeurent dans les régions occupées, la concession du moratorium s'explique avec le correctif de la déclaration, d'autant plus que celle-ci peut être faite sans obstacle, de même que la poursuite de l'instance peut être réalisée d'une façon normale. Il faut reconnaître que cette dernière ressource, qui est la seule organisée en faveur des propriétaires ayant des immeubles loués dans les régions encore envahies, sera le plus souvent illusoire, comme elle l'était déjà pour ceux qui la possédaient, d'après le décret du 1^{er} septembre. En théorie, l'application du délai aux locataires rentrant dans cette catégorie est juste, leur fortune se trouvant plus ou moins laissée à l'arbitraire de l'ennemi.

Mais il est un groupe aussi intéressant, composé des locataires qui ont quitté leur maison, fuyant devant l'invasion. Sans doute, en tant que débiteurs des loyers afférents à la jouissance de l'immeuble qu'ils ont abandonné, ils jouissent du moratorium au même titre que les locataires restés dans les pays occupés. Pourtant ils doivent encore chercher un abri et ils ont le souci de pouvoir rencontrer un logement pour leur famille et leurs biens. Pour les réfugiés, puisque c'est l'appellation appliquée à ces personnes, les œuvres de charité n'ont pas manqué d'organiser des secours de toute nature et se sont préoccupées aussi de la question du logement. Mais la plupart du temps,

ceux qui avaient conservé par devers eux quelques ressources, préféraient les utiliser en recherchant une demeure. Or, à ce sujet, des abus se sont produits, facilités par les circonstances. Beaucoup de personnes désireuses de se loger, peu de maisons libres : c'en était assez pour que le jeu de l'offre et de la demande fût défavorable aux locataires. Puis les propriétaires, en face de la situation créée à leur rencontre par le moratorium, ne voulant pas accorder la jouissance de l'immeuble leur appartenant, sans espérer recevoir une contre-prestation, étaient tentés tout naturellement de fixer un prix de loyer plus élevé, pour ne pas être atteints par les mesures moratoires. Les locataires, heureux de trouver un abri confortable, consentaient à prendre à bail l'habitation, aux conditions de prix, telles que le propriétaire les avaient fixées. Bien plus, comme garantie de paiement, ce dernier exigeait avant la prise de possession le versement de termes à échoir. Faute de satisfaire à ces exigences, le bail n'était pas conclu et les réfugiés se voyaient forcés de recourir à la bienveillance d'un propriétaire moins intransigeant. Il n'est pas douteux que le propriétaire occupait une situation prépondérante et que c'était lui qui faisait la loi. Les contrats passés dans de telles circonstances *ressemblent* beaucoup à ceux que l'on a dénommés « *contrats d'adhésion* ». Ce n'est pas pour en reconnaître la légalité que nous faisons ce rapprochement, car on sait que les contrats ainsi dénommés

sont légalement formés et constituent chacun dans son domaine d'application des actes légalement formés (1). Bien loin de reconnaître *le même caractère* aux contrats passés dans les circonstances énoncées plus haut, nous sommes disposé à voir dans les locataires qui ont accepté purement et simplement les conditions à eux imposées, des cocontractants dont le consentement n'a pas été libre, parce qu'entaché du vice de violence. En effet, ou bien ils étaient contraints de souscrire au prix fixé par le propriétaire et aux clauses déterminant l'époque des versements, ou bien ils se voyaient obligés de se trouver sans asile. Le propriétaire, profitant de sa situation, empêchait le consentement de son cocontractant d'être donné en toute liberté. Il semble donc juste que si le propriétaire veut maintenir ses droits abusifs jusqu'au bout en actionnant son locataire pour non-paiement, il doive être débouté, sans préjudice de l'annulation du bail, pour cause de violence. Mais, dira-t-on, on n'aura fait que retarder les difficultés, les personnes dont nous parlons ne pouvant pas rester sans abri. Nous répondrons que souvent le propriétaire auquel elles s'adresseront, édifié par l'exemple qu'il a eu sous les yeux ou dont l'écho lui parviendra, modérera ses exigences et il est à prévoir que plus d'équilibre s'établira dans la conclusion du bail.

(1) Voir Saleilles, *Déclaration de volonté*, art. 133, n° 89.

Il n'en reste pas moins vrai qu'il y a eu une situation fâcheuse pour ces réfugiés et qu'à l'heure actuelle, quoique exceptionnelle, elle est tout aussi dommageable. Pourtant aucun décret n'a envisagé leur situation d'une façon directe, d'autant plus que, dans ce cas, il y avait une faute à reprocher aux propriétaires. Nous ne mentionnons cette catégorie de locataires qu'à l'effet de démontrer que le Gouvernement, tout en prenant un grand nombre de mesures à l'effet de protéger les locataires, ne s'est pas intéressé à un groupe qui aurait mérité une attention toute spéciale.

Si l'on veut maintenant rechercher le principe qui a déterminé les modifications apportées dans les décrets successifs que nous avons examinés, on constate, qu'en général, le bénéfice du moratorium a de plus en plus été étendu aux mobilisés et à leur famille et qu'à l'inverse, pour les locataires non appelés sous les drapeaux, sauf certaines exceptions, des réserves ont été introduites à mesure qu'on s'éloignait du jour de l'ouverture des hostilités, réserves nécessitées par suite de la prolongation de la guerre. C'est à la conception même *du délai* que nous voulons consacrer les observations qui vont suivre. Dans les périodes troublées, la question des dettes prend une importance considérable. Elle peut être parfois cause d'émeutes ou l'occasion de ruptures entre les diverses classes de la société. N'était-ce pas l'influence prise par les prêteurs d'argent qui fut l'un des motifs de la retraite de la plèbe sur le Mont Sacré ? Il est certain

que les époques de perturbation, en ralentissant l'activité économique, ont une répercussion sur les engagements conclus en temps normal ; il est non moins certain que des débiteurs n'hésitent pas à invoquer le bouleversement de leurs affaires pour se soustraire à l'exécution d'un contrat qui les gêne, contre laquelle ils n'auraient pu opposer aucune excuse valable avant l'arrivée de ces événements. En 1870, le Gouvernement de la Défense nationale avait, par trois décrets, accordé un terme de trois mois aux locataires. La mesure a été renouvelée avec des additions, tant au point de vue des dispositions contenues dans les décrets (nécessitées par les conditions nouvelles de la guerre) qu'au point de vue de leur nombre. Il faut se demander si elle était absolument nécessaire. En examinant les classes de locataires bénéficiant du moratorium, nous avons décidé que la plupart du temps *l'application du droit commun* aurait suffi à supprimer les dommages que l'on avait entrevus pour le locataire, tout en conservant au propriétaire ses droits. En prenant maintenant la question dans son ensemble, nous allons voir que *la stricte observation du droit commun* suffisait pour trancher les litiges pouvant naître entre les propriétaires et les locataires, et que même la concession *d'un délai*, dans les circonstances où elle est intervenue, n'est pas conforme à *l'équité*.

Parmi les modalités que des cocontractants peuvent introduire dans une convention, *le terme* est celle

qui s'y présente le plus souvent. Dans le contrat de bail, c'est même la règle, si bien que le mot « terme » s'applique à la dette de loyers elle-même. De sorte que l'on pourrait soutenir qu'il ne s'agit plus là d'une simple modalité, mais d'une clause intégrale du contrat. Lorsque, dans cette hypothèse, un délai *légal* est en plus accordé au débiteur, on doit conclure de toute façon qu'il y a empiètement sur la volonté des parties. En effet : 1° Ou bien on considère le contrat comme formé sans *l'adjonction de terme*, et alors le fait de retarder l'échéance constitue bien une violation du droit lui-même du créancier. Sans doute, on prétendra qu'il n'y a *qu'un retard*, que seuls « les effets de l'obligation sont suspendus » pour reprendre les mots dont s'est servie la loi du 5 août 1914, que le créancier ne perdra pas définitivement son droit. Mais il ne s'agit pas de savoir, si le créancier perd ou non définitivement son droit de créance, il faut considérer si le délai dont bénéficie le locataire, ne constitue pas une atteinte *au droit* du propriétaire, parce qu'il ne retire plus l'avantage que la libre volonté de l'autre partie lui avait consenti. Or c'est le résultat auquel on arrive, en ajournant l'échéance. L'essence même du bail est changée ; la preuve en est que le propriétaire n'aurait certainement pas contracté, s'il avait pu prévoir une telle transformation au contrat qu'il allait passer. 2° Ou, si l'on préfère conserver au terme sa nature juridique de modalité, il

faut encore admettre que le fait de le proroger ne consiste pas seulement à *suspendre les effets de l'obligation*. A un moment où le locataire serait en mesure de payer, on lui propose de s'abstenir (sans considérer, du reste, si ses revenus lui permettent ou non de le faire). Qui sait, et cette question doit être l'objet de soucis pour le propriétaire, si au moment où l'échéance arrivera, le locataire sera plus solvable qu'auparavant ? Pendant le temps séparant les deux délais, la fortune du locataire peut subir des fluctuations ; ses revenus peuvent baisser d'un jour à l'autre. Ensuite, si, comme, sans doute, les auteurs des décrets l'ont pensé, il ne s'agissait que d'arrêter les poursuites du créancier pendant trois mois, le propriétaire aurait, malgré les événements, un certain espoir de rentrer dans son arriéré. Mais comme les décrets ont suspendu le paiement de cinq termes pendant quinze mois, il est difficile de penser que le locataire bénéficiant de ces délais, soit en mesure de se libérer. Du même coup, la concession du moratorium atteint donc le contrat de bail. *Suspendre* l'effet de l'obligation du locataire pendant plus d'un an, ce n'est plus *la suspendre purement et simplement*, c'est *la supprimer*. C'est le résultat auquel le système des décrets conduit. Les mesures prises sont conformes à celles prévues par la loi du 5 août 1914, mais les effets sont ceux produits par une loi, qui anéantirait le droit de créance du propriétaire. Or, ce qu'une loi ne peut faire directe-

ment, un décret, sous quelque prétexte que ce soit et par n'importe quel détour, ne peut l'accomplir indirectement (1).

Au reste, s'il se trouvait au lendemain des hostilités, des locataires ayant subi le contre-coup de la guerre d'une façon générale, pour ces derniers, nous estimons que le droit commun aurait bien suffi à les protéger. Le locataire, se trouvant dans l'impossibilité de payer son loyer, pourra être poursuivi par le propriétaire. Mais le juge, après avoir constaté l'existence de la créance et ayant affaire à un débiteur *malheureux* pourra, aux termes de l'article 1244-2° lui accorder *un délai de grâce*. La situation plus ou moins précaire du débiteur l'autorisera à retarder plus ou moins l'échéance, ou même il pourra fixer plusieurs dates auxquelles le débiteur versera des acomptes. Nous estimons que le délai ainsi appliqué aurait été le meilleur remède à la situation des locataires dépourvus de ressources ; il n'aurait pas été un encouragement à la paresse (le désir de travailler n'étant point excité par le besoin de payer ses dettes), et enfin, il n'aurait pas privé le propriétaire, dans beaucoup de cas d'une créance, qui peut constituer sa seule fortune. Il n'est pas deux personnes dont l'état économique soit semblable ; même deux locataires ac-

(1) Contra : Rolland, *Revue du Droit public*, p. 754, t. XXXIII (oct., nov., déc.). Jèze, *Principes généraux*, tome I, p. 109 et suiv. En notre sens : Rolland, *Revue du Droit public*, 1910, p. 319.

quittant un loyer du même taux, exerçant une profession leur rapportant des traitements analogues, auront vraisemblablement des diversités dans leur situation, les éléments de la fortune privée variant suivant chaque individu. Il est donc utile de présenter chaque cas à l'examen d'un juge qui détermine la mesure où le locataire peut s'acquitter, sans causer un trop grave dommage aux droits légitimes du propriétaire. Et si, comme le cas se présente, le locataire improbe refuse sans motif d'exécuter ses obligations, il n'aura pas à s'abriter derrière le moratorium, il sera tenu de payer comme auparavant toute sa dette. Mais voici l'objection : Combien de litiges vont être ainsi portés devant les tribunaux ? A quels frais exposer les justiciables ? En réalité, ces objections n'ont aucune valeur : ce n'est pas l'appréhension de les voir surgir qui doit faire renoncer à un système aussi simple et aussi équitable que celui que nous venons de décrire. D'abord, c'est la tâche des juges d'appliquer la loi ; ce n'est pas la perspective du plus ou moins grand nombre de procès qui doit les effrayer, d'autant plus qu'au lieu de porter l'instance devant un tribunal tout entier, elle pourrait, à la manière des référés, être soumise à un seul juge (1). Quant aux frais,

(1) Nous examinerons plus tard la question de savoir s'il faut modifier la procédure. Voir le rapport Ignace : Documents parlementaires. Chambre. Annexe n° 1212, p. 991 (12 août 1913). Cf. le 2^e rapport du 29 décembre 1915.

c'est une objection tirée aussi de considérations étrangères à la question ; il n'appartient qu'au législateur de réduire les frais de justice, par le remaniement plus ou moins complet du Code de procédure, proposé depuis 1894. On dira encore : Vous allez exciter les haines, en laissant ainsi poursuivre une partie des Français par l'autre. Sans doute, les procès ne sont pas des cérémonies de nature à établir la concorde et la sympathie entre les justiciables ; mais, bien souvent, la perspective pour le propriétaire de n'avoir aucune entrave à la réalisation de sa créance, et pour le locataire de n'être pas l'objet d'une exécution immédiate pourront donner lieu à un rapprochement, aboutissant à une transaction, chacun consentant à abandonner une partie des avantages ou prérogatives qu'il tient du contrat ou de la loi, pour ne pas les perdre en totalité. A notre sens, le régime du moratorium *aveugle* engendre bien d'autres troubles, parce qu'il retarde la solution, au lieu de satisfaire les intéressés. Il nous semble donc qu'au point de vue *juridique et social*, il eût été avisé de ne prendre aucune mesure nouvelle, destinée à établir un délai pour le paiement des loyers, même pour le cas où selon les prévisions du Gouvernement, la guerre aurait eu une durée assez brève (1).

(1) Pourtant la réglementation est tellement entrée dans l'idée du législateur, que dans la proposition déposée par la Commission de législation civile, les articles 13 et 14 prévoient encore l'octroi de délai. Et ce sont peut-être les mesures les moins dommageables pour le propriétaire !

CHAPITRE II

DE LA SUSPENSION DE CONGÉ OU DE LA PROLONGATION

DE BAIL.

Le locataire tenu de payer le prix du loyer, doit quitter les lieux, au jour fixé par le bail ou par l'usage, sauf son droit à la tacite reconduction, en cas de silence du propriétaire. La concession d'un délai pour le paiement, amenait l'établissement d'une mesure analogue, en ce qui concerne la durée de la location. Il est certain que le propriétaire n'aurait pas consenti à conclure un nouveau contrat, dans les conditions imposées par le moratorium. Or, si le locataire quittait l'immeuble, ce n'était que pour en louer un nouveau. Quel propriétaire si généreux soit-il consentirait à laisser occuper son immeuble, sans pouvoir retrouver l'équivalent de ce qu'il donne ? Dans ce cas, il faudrait, de toute façon faire brèche au moratorium et laisser les intéressés débattre les conditions de la location, sauf l'application des règles annulant les contrats viciés par la violence. La mesure suspendant le congé ou prolongeant le bail corroborait donc celle résultant de l'application du moratorium. Voilà pourquoi, dès le décret du 1^{er} septembre 1914, l'effet des congés est suspendu et les baux sont prolongés d'une durée de trois mois. La concordance se poursuit jus-

que dans le renouvellement du délai, chaque décret prévoyant à la fois et la prolongation du bail ou suspension du congé, et la concession d'un terme. Pourtant le parallélisme est rompu, et cela d'une façon tout à fait radicale et intempestive : d'après l'article 4, du décret susvisé, c'est pour « tous baux et locations, *quel que soit le montant du loyer*, » que ces dispositions sont édictées. Le moratorium ne s'appliquant pas au delà du chiffre de 2.500 francs, sauf dans le cas de locations industrielles ou de territoires envahis, nous ne voyons pas le rapport existant entre ces deux règles. Il est vrai que les locataires qui ne bénéficient pas du délai, à cause du taux de leur loyer, sans pouvoir invoquer les moratoires, à un autre titre, sont peu nombreux ; mais ce n'est pas une raison de leur accorder une faveur qui n'est aucunement motivée en l'espèce. On n'aperçoit pas pourquoi le locataire qui est obligé de tenir ses engagements, quant au paiement du terme, ne le serait plus, lorsqu'il s'agirait pour lui de quitter les lieux loués, à l'époque fixée. Il est vrai que, dans ce cas, il n'y aura pas risque pour le propriétaire, puisqu'il sera toujours assuré de recouvrer le montant de ses loyers. Mais, enfin, le propriétaire n'était lié que pour un temps qu'il avait prévu, en raison de quoi il avait fait certains projets peut-être désirait-il occuper lui-même la maison ou l'appartement qu'il louait auparavant, peut-être avait-il l'intention de tirer un meil-

leur parti de son capital en le louant à des conditions plus avantageuses pour lui. Si ce n'est pas par erreur que cette règle a été insérée, il faut reconnaître, cette fois, qu'elle viole de la façon la plus directe les conventions légalement formées.

Le décret contient, du reste, des exceptions. Il faut que les locaux ne soient pas reloués au jour de la publication du décret. On n'a pas osé s'immiscer dans les deux contrats passés par le propriétaire. Puis, si la maison habitée par le locataire qui devait quitter les lieux loués avait déjà fait l'objet d'une nouvelle location, on peut dire que le congé avait alors produit tout son effet et qu'une mesure de suspension ne pouvait plus, en conséquence, avoir d'objet. On est pourtant forcé de reconnaître que ce n'est pas ce motif qui a laissé applicable dans ce cas la règle sur les congés, car, dans la disposition suivant celle de l'article 4, qui s'occupe de l'exception, il est dit que ce délai (de 90 jours) court à partir de la date à laquelle le locataire devait sortir des lieux, que le congé ait été donné *antérieurement* ou *postérieurement* à la publication du présent décret. Par suite de cette réserve, le Gouvernement fait produire effet à un contrat qui n'existe plus. Il le ressuscite en renouant les relations existant entre les parties, qu'il contraint à demeurer obligées l'une envers l'autre, contre la volonté commune de chacune d'elles. Cet exemple unique en droit français peut donc figurer sous la rubri-

que : « Cas où des personnes sont obligées d'exécuter un contrat que la volonté d'un tiers, en l'espèce le Gouvernement, les a forcées de passer. » Encore s'il s'agissait pour la plupart du temps, de donner une nouvelle vie à des obligations réciproques, mais en réalité, le plus souvent, et alors qu'il s'agit bien d'un contrat *synallagmatique*, le propriétaire seul sera tenu de faire jouir le preneur, sans que ce dernier soit obligé de payer son loyer. En résumé le contrat est rétabli d'autorité, mais modifié dans l'intérêt du locataire, en sorte que, non seulement, des rapports qui ont pris fin par suite de l'arriéré du terme sont rétablis, mais ils le sont sous la forme d'un acte *unilatéral*. Il y a une *obligation légale unilatérale* substituée à l'*obligation conventionnelle synallagmatique*. Personne ne met en doute l'existence de ces sortes de dettes, ni leur utilité, non plus que leur légitimité ; mais leur nombre est assez limité, et il n'est pas moins vrai qu'aucune personne n'a jamais proposé d'attribuer à l'autorité le droit et le pouvoir de modifier en prolongeant, dans l'intérêt d'un seul, des relations qui avaient cessé. Pourquoi, alors, le législateur n'interviendrait-il pas de la même manière pour régler les conditions de la vente et de tous les contrats engendrant des obligations réciproques ? Nous sommes en face d'un phénomène juridique inexplicable, que l'on pourrait, par esprit de symétrie et par respect pour les décisions émanant du Pouvoir exécutif.

classer parmi *les contrats innomés*, attendu qu'il est impossible de trouver un nom conforme à la nouvelle réglementation. Il est peut-être des intéressés qui, sans se soucier du caractère plus ou moins juridique revêtu par la combinaison, souhaiteraient en voir la fin le plus tôt possible, pour pouvoir rentrer sous l'égide du droit commun. Or, les décrets suivants ont maintenu cette suspension, ou plutôt ont renouvelé le bail primitif dans les conditions que nous venons d'examiner.

Il n'y a qu'un moyen pour le propriétaire de sortir de cette situation difficile. Mais ce moyen, il faut qu'il l'attende de la bonne volonté du locataire. Ce dernier peut renoncer au bénéfice de la suspension précitée, dispose l'article 4, à charge de prévenir le propriétaire, au moins un mois avant la date à laquelle il aurait dû sortir des lieux. Mais cette disposition ne peut s'appliquer qu'au cas où le congé a été donné postérieurement à la promulgation du décret, cas que nous allons examiner maintenant.

Le contrat reçoit ainsi une existence complémentaire du fait d'un acte étranger aux parties, mais cette immixtion est moins abusive que celle dont nous venons de parler. En effet, dans cette hypothèse, le locataire et le propriétaire sont encore liés par leurs engagements ; l'effet de la suspension du congé ne constitue qu'une augmentation de durée relative à ces mêmes engagements ; le délai pour le paiement se

double au profit du locataire d'un délai pour sortir des lieux loués. En réalité, l'atteinte que subissent les rapports de ces cocontractants est plus importante. Car, si pour le locataire bénéficiant du moratorium, la disposition sur la suspension du congé se résume en un délai pour le propriétaire, elle aggrave sa situation, puisque sans recevoir de contre-prestation, il se voit obligé de continuer à octroyer une jouissance gratuite à son locataire. Nous réservons le cas où le preneur débiteur d'un loyer supérieur à 2.500 fr., continue à payer, mais bénéficie de la suspension du congé, car le droit du bailleur est méconnu, comme nous l'avons vu déjà, sans que le preneur ait intérêt à rester ainsi dans l'immeuble qu'il occupe pendant plus de temps que le contrat ne lui en accordait ; mais, comme le propriétaire peut encore recouvrer sa créance, il n'y a plus à craindre la transformation de son bail, à son désavantage.

Est-ce que, réserve faite dans ce dernier cas, le décret n'aurait pas eu pour but de donner au contraire une sorte de *garantie au propriétaire* ? Puisque, la plupart du temps, la concession d'un délai de paiement est accompagnée *de la suspension du congé*, ne pourrait-on pas en conclure que la seconde disposition n'est qu'une mesure destinée à parer aux inconvénients pouvant résulter éventuellement de la première ? Par suite du moratorium, le locataire dispensé de payer pour la jouissance de l'immeuble

qu'il occupe, ne peut, d'après le droit commun, être contraint de demeurer dans l'immeuble après la période fixée pour l'exécution du bail et il peut donner congé, lorsque ce dernier est fait pour une période indéterminée, à l'époque fixée par l'usage des lieux. La question est donc de savoir si la suspension du congé n'est pas dirigée contre lui, pour faire échec à son droit. La formalité pouvant être remplie par celui des deux intéressés qui y a un droit égal, l'effet de l'entrave qui est apportée à son exercice préjudiciable aussi bien aux droits du locataire que du propriétaire. Mais comme le premier n'est pas astreint au paiement du loyer, qu'en usant de la faculté que lui donne le droit commun ou l'usage, il ne jouirait pas, à ce point de vue, d'une prérogative plus étendue ; on ne peut pas conclure que cet obstacle temporaire lui nuise beaucoup. Sans apporter une grande gêne à son droit, est-ce que par ce fait le propriétaire ne tire pas de la suspension de congé un avantage devant se traduire pour lui en une garantie ? Puisque le locataire est ainsi attaché non pas à la glèbe, car il ne s'agit pas du fermier, mais à la maison, les loyers dus aux propriétaire, dont l'échéance est retardée, seront plus facilement remboursés à ce dernier, puisque en plus du droit de gage qu'il possède sur les meubles garnissant les lieux loués, il pourra s'adresser directement à la personne. La mesure peut donc se justifier en excipant de l'intérêt qu'a le propriétaire à la voir

s'appliquer. S'il en est ainsi, la suspension du congé est le corollaire du moratorium, non plus seulement pour renforcer et rendre efficace la faveur faite au locataire, mais encore pour accorder en retour un certain droit au propriétaire, si bien que lorsque ce dernier perçoit ses loyers, on pourrait se demander si, alors, ce n'est pas le locataire qui se trouve lésé et si la mesure n'est pas à son complet désavantage. Contraint de payer sa dette, parce que ne rentrant dans aucune des catégories prévues par les décrets, si ses ressources ont diminué au point qu'il souhaiterait se dégager d'un bail lui imposant des charges trop lourdes, il ne peut le faire, car, aux termes de l'article 4 du décret du 1^{er} septembre, *pour tous baux et locations, l'effet du congé est suspendu*. Est-ce que dans ce cas, on ne doit pas dire qu'il y a une véritable servitude à la charge d'une personne, contrairement à la disposition de l'article 637, inspirée par le désir de supprimer les dépendances organisées par le droit féodal ? Voilà où le préjugé, selon lequel les locataires payant un loyer assez élevé ne méritent pas l'attention du Pouvoir, a conduit ceux qui en ont été victimes. Pourquoi accorder cette faveur au propriétaire ? Car si le droit commun est transgressé soit à leur désavantage, le plus souvent, soit à leur profit ; le bon sens et la justice commanderaient que dans tous les cas, ce même droit commun fût appliqué aux uns et aux autres, avec les atténuations légales que

des juges compétents seraient en mesure d'y ajouter. Toutes ces conséquences plus ou moins fâcheuses et sans rapport avec les intérêts en jeu auraient pu, de cette façon, être évitées.

Sauf le cas envisagé, nous ne croyons pas que le bénéfice dont il est ici question, soit accordé en vue de garantir les droits éventuels du bailleur. En effet, comme nous l'avons vu, le locataire *qui a donné congé*, conserve la faculté de renoncer au droit, *au bénéfice de la suspension précitée*, sauf l'accomplissement de certaines formalités. Comme on ne peut renoncer à une faveur qui est accordée à un tiers, il en résulte que le nouveau droit consacré par les décrets est uniquement à l'avantage du preneur, surtout que le propriétaire ne conserve pas par devers lui la même faculté de renonciation. Mais pour rester soumis à l'application du droit commun, le locataire doit prévenir le propriétaire au moins un mois avant la date à laquelle il aurait dû sortir des lieux. Pour ne pas laisser ce dernier à la merci du preneur, le texte ajoute : « Il ne peut renoncer partiellement qu'avec le consentement du propriétaire ». En réalité, si toutes ces combinaisons avaient lieu, on aurait la superposition des trois situations juridiques : *la première*, résultant *du contrat primitif*, dont l'ordonnance a été détruite par l'institution du moratorium et la suspension du congé ; *la seconde*, telle qu'elle a été modifiée par les décrets, le propriétaire étant tenu de par *la loi*

de remplir ses obligations anciennes, sans pouvoir exiger du locataire l'exécution des siennes ; et enfin *la troisième*, née à l'occasion de cette dernière, relative au temps, pendant lequel le locataire peut invoquer la suspension, œuvre de l'entente des deux parties.

Lorsque le bail est constaté par écrit, que la date à laquelle il doit prendre fin a été fixée, le décret du 1^{er} septembre a disposé qu'il serait prorogé d'une durée de trois mois. Mais, à l'encontre de la décision prise pour les baux verbaux qui s'étend à tous les locataires, quel que soit le montant de leur loyer, celle-ci ne vise que les mobilisés ou les membres de leur famille. Le Gouvernement a pensé qu'il était plus facile de modifier les clauses d'un contrat verbal, que de celui qui a été consacré par un écrit ; il a donc agi avec plus de réserve, mais il était à peine besoin de prendre une mesure spéciale pour les personnes dont il s'occupe. Le militaire, absent de son domicile, ne peut pas s'occuper des suites que nécessite la fin d'un bail ; pas plus pour le moratorium, l'intervention de l'autorité n'était utile. En général, le propriétaire aurait laissé un nouveau contrat se renouer, en n'opposant aucune objection, contrat dont le locataire aurait bénéficié, aux termes de l'article 1738. Au reste, à supposer que le propriétaire eût voulu faire l'exercice complet de son droit, l'interdiction des poursuites contre les mobilisés le réduisait à néant. A plus forte raison ne devait-on pas mentionner les membres de

la famille du locataire, surtout lorsque c'est en leur nom que le bail a été conclu. Par suite de la déclaration de guerre, des personnes assujetties à observer les règles du Code civil sur le contrat de louage, en sont exemptées parce qu'un de leurs parents est mobilisé (1). La disposition est encore plus exorbitante que pour l'application du moratorium à leur profit, puisque, dans cette dernière hypothèse, on pouvait justifier la faveur qui leur était faite en s'inspirant d'un sentiment de générosité, la condition de l'ajournement des dettes de loyers étant le décès de leur parent. Dans le cas que nous examinons, aucune bonne raison ne milite pour le délaissement du droit ordinaire des obligations. La façon dont le texte est rédigé permet une aussi large interprétation. Il est à penser que les auteurs du décret se sont bornés à vouloir donner à ces personnes habitant avec le militaire la faculté de faire la déclaration à sa place. C'est à ce point de vue que le juge devrait se placer si une contestation s'élève. Employant une formule du droit successoral, nous dirons qu'en ce cas ils viennent *par représentation* et non *de leur chef*. La prorogation de bail est soumise à une formalité : le militaire doit faire une déclaration *au propriétaire*, par lettre recommandée avec avis de réception, *au greffe de la*

(1) Cf. le droit pour ces mêmes personnes d'invoquer le moratorium, p. 23.

justice de paix où elle est consignée sur un registre. Le locataire doit-il remplir ces deux conditions ou une seule suffit-elle? La rédaction de l'article 4 *in fine* ne permet pas, il semble, d'hésitation. Chaque déclaration étant précédée d'un numéro d'ordre, il paraît qu'elles doivent être accomplies toutes les deux et qu'il n'y a pas d'alternative. Pourtant on a soutenu qu'une seule déclaration était nécessaire (1). La plus utile au point de vue pratique, c'est celle qui doit renseigner le propriétaire sur l'intention qu'a son locataire de ne pas quitter les lieux loués. Celle qui doit être consignée sur le registre de la justice de paix est, sans doute, organisée en conformité de la déclaration que doivent faire certains locataires qu'ils ne peuvent acquitter le prix du loyer. On a jugé utile que dans le cas de prolongation de bail, le propriétaire doive être averti le plus tôt possible, sans doute pour éviter qu'il ne conclue un nouveau contrat, dans l'ignorance où il serait des intentions du locataire. La déclaration au greffe vient corroborer celle-là et constitue une preuve complémentaire à l'appui d'une réclamation éventuelle. Mais pourquoi n'avoir pas exigé de celui qui bénéficie *de la suspension du congé*, l'accomplissement de la même condition? C'est qu'il s'agit ici d'un bail soumis à des règles spéciales dont la durée ne

(1) Voir l'interprétation de M. Wahl. *Revue trimestrielle*, juillet-décembre 1914, p. 783.

dépasse pas une certaine période, qui produit ses effets par cela que le propriétaire ou le locataire ne manifestent pas l'intention de s'en dégager. Au contraire, pour le bail expirant à une date fixe, on conçoit que le propriétaire doive être averti en cas de prolongation. C'est la même considération qui a, sans doute, conduit le Gouvernement à n'accorder ce droit qu'aux locataires présents sous les drapeaux, tandis que la suspension du congé était de droit pour « tous baux et locations, quel que soit le montant du loyer ».

Il y a toutefois une restriction applicable à ces deux sortes de baux et qui vient tempérer le bénéfice dont profite le locataire. Qu'il s'agisse, en effet, de baux prenant fin avec ou sans congé, il faut que les locaux n'aient pas été *reloués au jour de la publication du décret*. Cette exception s'imposait ; une telle méconnaissance des droits acquis aurait eu des effets fâcheux, se répercutant sur un grand nombre de contrats. Il est à regretter que les auteurs du décret n'aient pas généralisé cette exception pour en faire la règle dans la matière de suspension de congé ou de prolongation de bail, sans tenir compte de la date à laquelle une nouvelle location a eu lieu. Le décret du 27 septembre 1914 contient une disposition assez énigmatique ainsi conçue : « Si à la date du 1^{er} septembre les locaux étaient reloués, le départ de la nouvelle location sera ajourné de quatre-vingt-dix jours francs, sauf accord contraire entre les parties (art. 3, *in fine*). »

Cette disposition est donc prise pour réduire à néant celle dont nous venons de parler, puisque, au terme de l'article 4, pour que le congé soit suspendu ou le bail prolongé, la condition était que les locaux ne soient pas reloués, au jour de la publication du présent décret, dont la date est du 1^{er} septembre. Donc, loin de généraliser, comme nous l'avions souhaité, l'exception admise, on l'a, au contraire, restreinte au seul cas *d'accord* entre les parties. Le nouveau contrat, quoique antérieur au décret, est annulé; l'ancien est prorogé et il est à la disposition du seul locataire, qui bénéficie de cette mesure de faire que son propriétaire soit ou non lié envers un nouveau preneur, contrairement à la règle édictée dans l'article 1165, à savoir que les conventions n'ont d'effet qu'entre les parties contractantes et qu'elles *ne nuisent point aux tiers*. Est-ce que la personne désirant prendre à bail l'immeuble occupé par le locataire, qu'on pourrait appeler « *omnipotent* » pourra, à son tour, solliciter de son propriétaire antérieur une continuation ou plutôt une nouvelle location? Car, pendant les trois mois d'ajournement, il faut bien que cette personne trouve un logement. Il aurait fallu, dans cette hypothèse, décider, par analogie avec ce que l'article 1^{er} du décret du 19 octobre 1914 a dit pour les fermiers et métayers, que le locataire aurait la faculté de continuer à jouir pendant ces trois mois de l'immeuble qu'il avait quitté.

Le décret du 27 octobre 1914 suspend le congé ou proroge le bail pour une nouvelle période de trois mois et pour les loyers venant à échéance entre le 1^{er} novembre et le 31 décembre 1914. Le texte ajoute aussitôt : « Toutefois demeurent soumis aux règles d'usage les congés donnés par les locataires à dater du 1^{er} novembre 1914 ». Or, s'ils demeurent soumis aux règles d'usage, c'est que la suspension ne s'applique pas pour eux. Comment interpréter ces dispositions contradictoires ? Une nouvelle hypothèse est prévue : le locataire maintenu dans les lieux loués et en prévision de congé, ayant conclu un nouveau bail, sera dispensé de paiement pour cette nouvelle location, tant que l'entrée en jouissance n'aura pas eu lieu. Cette règle ne peut s'appliquer que pour les locataires ne bénéficiant pas du *moratorium*. On laisse ainsi au locataire le droit de revenir sur un engagement qu'il a pris ; la seule volonté de ce dernier puisqu'il dépend de lui de continuer ou non son ancien bail) suffit à faire échec aux droits du nouveau propriétaire. Ce dernier conserve le droit de demander au juge de paix la résiliation de la nouvelle location (art. 2 *in fine*). D'après l'article 3, les locataires non appelés sous les drapeaux peuvent, en cas d'empêchement justifié, obtenir le bénéfice des dispositions prévues au précédent article, par une sentence du juge de paix, qui aura la faculté de réduire les délais. Sans doute, on a voulu étendre, sous la condition mentionnée aux

autres locataires le droit appartenant au militaire, en ce qui concerne la prolongation du bail (1).

En résumé, toute la législation du Code civil ou résultant des usages a été profondément modifiée, sans que l'on puisse apercevoir la raison de ces innovations, leur utilité, non plus que la base juridique qui aurait pu, à la rigueur, leur servir de point de départ. Au point de vue de l'utilité que pouvaient présenter ces dérogations au droit commun, nous nous sommes demandé si, pour une partie, elles n'avaient pas pour but de garantir les intérêts du propriétaire. Sauf quelques exceptions plus apparentes que réelles, nous avons vu que la faveur était accordée au seul locataire, ce dernier pouvant renoncer à l'effet de la suspension du congé ou de la prolongation de bail. Mais, alors même que le propriétaire pourrait retirer, du fait de ce bénéfice dont jouit le preneur, l'avantage de conserver son recours pour le paiement des loyers, un nouveau droit ajouté aux autres, — la permission donnée par le juge de paix de sortir des lieux en enlevant tout ou partie de meubles, — vient réduire considérablement l'effet d'une disposition, qui, indirectement, pouvait lui profiter. C'est à cette nouvelle prérogative, que nous voulons consacrer notre troisième chapitre.

(1) Les décrets des 17 décembre 1914, 20 mars 1915, 17 juin, 14 septembre, 28 décembre 1915 ont, sous les mêmes conditions, prorogé les mesures ci-dessus indiquées.

CHAPITRE III

IMPOSSIBILITÉ D'ENLEVER LES MEUBLES ET RESTRICTION DU PRIVILÈGE DU BAILLEUR.

Le bailleur d'immeuble est constitué créancier gageiste sur les meubles apportés par le preneur (art. 2101-1^o) qui doivent être suffisants pour répondre de la dette (art. 1752). Ce droit, quelque exorbitant qu'il puisse paraître, consacré dès le droit romain, admis dans l'ancien droit coutumier, répond à une idée de justice : permettre à une personne qui a procuré *le logement* à une autre de ne pas être primée pour le recouvrement de sa créance par les autres ayants droit ; l'intérêt du locataire n'y est pas opposé.

Le droit de gage n'a pas été maintenu dans son intégralité par les décrets. La condition pour qu'il puisse être valable, c'est la conservation des meubles dans les lieux loués. Or, aux termes de l'article 5, du décret du 1^{er} septembre 1914, le juge de paix peut, dans le cas de sortie des lieux, nonobstant le non-paiement des loyers échus, autoriser suivant les circonstances, l'enlèvement de tout ou partie du mobilier. Cette permission ne s'applique qu'aux locations dont le loyer annuel ne dépasse pas les taux prévus par le décret du 11 août 1914, c'est-à-dire aux petites locations. Le Gouvernement n'a pas voulu qu'à cause de l'ajournement des dettes de loyer le locataire fût contraint

de demeurer dans les lieux; il n'a pas voulu que le moratorium fût le prix de la liberté. L'atteinte portée aux droits du propriétaire n'en existe pas moins; comme, en droit, le locataire bénéficie d'un terme, qu'en vertu de l'article 1185, le terme diffère de la condition, en ce qu'il *ne suspend pas l'engagement*¹, dont il retarde seulement l'exécution, le propriétaire conserve toujours sa créance, garantie par son gage. En autorisant le preneur à enlever le mobilier, on réduit à néant son droit réel et il redevient créancier chirographaire, subissant la loi du concours. C'est donc au moment où ce dernier aurait besoin d'un surcroît de protection, qu'on introduit le moyen de lui faire perdre celle dont il jouit de plein droit.

§ 1^{er}. — *Du privilège sur les meubles.*

En effet, comme le texte ne réserve pas en pareille hypothèse, la question du maintien du nantissement, malgré l'enlèvement des meubles, il est impossible, en présence des termes de l'article 2102-1^o de conclure à la conservation du privilège du bailleur (1). Au reste, la condition que les meubles restent dans les lieux, n'est pas une pure formalité que l'on pourrait suppri-

(1) Voir *Revue trimestrielle du Droit civil*. Juillet-décembre 1914, p. 791.

mer, sans toucher au gage du propriétaire; c'est une condition de publicité, destinée à avertir les autres créanciers et les tiers qu'un droit de préférence peut leur être opposé; le législateur ayant déjà transformé la nature de la possession du bailleur, qui n'est plus qu'une possession *animo, corpore alieno*, une possession *longa manu*, il est impossible de décider que désormais le propriétaire conservera son droit, alors même que les meubles auront été enlevés. Il n'y aurait plus aucune sécurité pour les personnes désirant contracter avec un locataire quelconque. Mais, dira-t-on, le bailleur peut suivre le mobilier détourné et le faire réintégrer. Sans doute, mais la limite qui lui est imposée, suivant la nature de sa propriété, montre assez l'inconvénient qu'il y aurait, à ce qu'il pût, pendant un temps illimité, revendiquer les meubles. Enfin, puisque le locataire a obtenu le droit d'enlever ses meubles, on ne conçoit pas comment le même juge de paix qui a autorisé cet enlèvement, prêterait son concours pour leur réintégration. Pour toutes ces raisons, le privilège du bailleur ne peut être conservé. C'est au juge à exercer avec modération le nouveau ministère qui lui est confié de façon à ne pas permettre l'enlèvement de la totalité du mobilier, pour ne pas priver le propriétaire de l'intégralité de son gage. Quelques-uns pourraient objecter qu'il n'y a pas intérêt à ce que pendant la durée du moratorium, le bailleur ait ou non l'exercice de son privilège, puisq

les voies d'exécution sont entravées. Mais justement, la question n'est pas de savoir, si, actuellement, le propriétaire peut faire jouer son droit de gage, mais bien de se demander, si au moment où le droit commun sera rétabli, il sera, en mesure, malgré la disparition de tout ou partie des meubles appartenant à son locataire, d'invoquer son droit de préférence et de se voir désintéressé avant les autres créanciers. Or, à cette époque, *à supposer qu'il n'y ait pas de réduction apportée à la dette du loyer*, le bailleur sera incapable de pouvoir recouvrer le montant de sa créance ou il ne touchera qu'une partie de l'arriéré. Les autres créanciers pourront de cette façon concourir avec lui, tirant profit de la nouvelle réglementation. En définitive, la suppression plus ou moins absolue du privilège du bailleur constituera un avantage, soit pour le locataire, soit pour les créanciers chirographaires.

Nous reconnaissons que, dans le cas où le bail a date certaine, le privilège du bailleur qui porte sur tous les termes échus ou à échoir porte atteinte aux droits des autres créanciers. Mais pour les petits loyers, surtout ceux de la province, où la formalité de l'enregistrement n'est pas fidèlement observée, le propriétaire n'a droit qu'au montant des loyers d'une année, à partir de l'expiration de l'année courante. Ce qui est encore plus intéressant à constater, c'est que le décret du 1^{er} septembre, qui organise cette faculté, dispose que cet article 5 n'est applicable qu'aux locations dont le loyer

annuel ne dépasse pas les taux prévus par le décret du 14 août 1914. Or, d'après les décrets subséquents, les dispositions des précédents qui ne sont pas contraires au présent sont maintenues. Mais on n'avait pas prévu les modifications apportées au décret du 14 août, de sorte que les locataires payant à Paris ou dans certaines localités de banlieue un loyer supérieur à 1.000 francs, mais inférieur à 2.500 francs, ne peuvent quitter les lieux en emportant une partie de leur mobilier. Pour ces loyers, le bailleur conserve donc la possession de son gage. Il est vrai que son privilège ne sera pas excessif, puisque les locataires bénéficiant du moratorium, quant au chiffre de 1.000 à 2.500 francs, sont uniquement les industriels, les commerçants et que la loi du 12 février 1872, modifiant l'article 550, C. com., a réduit à trois ou quatre années l'arriéré que le bailleur pourrait recouvrer par préférence. Par suite d'un oubli, le propriétaire d'un immeuble loué pour l'exercice d'une industrie ou d'un commerce sera donc deux fois privilégié, puisque au droit de gage qu'il conserve dans sa plénitude il n'aura pas à craindre la perte de sa créance par suite de l'enlèvement des meubles. Sauf cette exception, le propriétaire est donc, en vertu d'un décret, privé de son droit de nantissement. En apparence, l'effet des obligations a été *suspendu* en réalité, une partie de la créance ou sa totalité est atteinte. C'est peut-être en prévision de ce résultat que certains propriétaires ont sollicité du juge

de paix l'autorisation de pratiquer une saisie-gagerie immédiate sur les meubles de leur locataire, qui a pour effet de les rendre indisponibles. La question de validité a été débattue, a fait l'objet de discussions parlementaires et, enfin, a abouti à une disposition contenue dans le décret du 22 janvier 1916, subordonnant l'exercice de cette voie d'exécution et d'autres analogues à l'autorisation du magistrat compétent (art. 1^{er}).

§ 2. — *De la saisie-gagerie.*

En effet, en ce qui concerne les loyers échus, le propriétaire peut, d'après l'article 919 C. pr. civile, *sans permission du juge*, un jour après le commandement, faire saisir-gager les effets existant dans les maisons. Il n'est pas douteux que cette faculté n'appartient qu'au créancier dont le droit n'est l'objet d'aucun obstacle, résultant d'un terme. Il faut donc se demander si le moratorium dont bénéficient les petits locataires constitue *un délai ordinaire*, empêchant ou non la saisie-gagerie. En d'autres termes, est-ce que, par suite de cet atermoiement, on peut soutenir que les loyers ne sont pas échus ? La question est très délicate, et, suivant qu'on la résout en un sens ou en l'autre, on conclut ou bien que la saisie ne pouvait être commencée, par conséquent le nouveau décret est sans objet, — ou bien qu'elle pouvait avoir lieu, et, en

ce cas, il faut se demander l'utilité d'une réforme et la mesure dans laquelle on peut la justifier. Pour résoudre cette question, le Garde des Sceaux, au cours d'une interpellation, fait appel à la distinction du terme *de droit* et du terme *de grâce* et à la division des mesures d'exécution en *mesures d'exécution proprement dites* et en *mesures conservatoires*. La combinaison de ces deux éléments se fait de la manière suivante : s'il s'agit d'une dette affectée d'un terme *de droit*, elle n'est *pas échue* ; par conséquent, aucune voie d'exécution ne pourra avoir lieu ; si l'on est en présence d'un délai *de grâce*, la dette *est échue*, — et à ce titre la voie d'exécution, rentrant dans les mesures conservatoires, peut être poursuivie (1). Toute la question, ajoute-t-il, pour les tribunaux est de savoir si les délais qui découlent du moratorium sont des délais de grâce ou de droit. Il nous semble que cette question, qui paraît si simple, est dans l'espèce assez compliquée, la distinction n'étant pas des plus faciles à faire. Qu'entend-on d'abord par terme de droit ? Le critérium choisi par le Garde des Sceaux est le suivant : c'est celui qui découle impérativement de *la loi* et qui n'est pas laissé à l'appréciation du juge. Le terme de grâce est celui, au dire du Ministre, qui est accordé par *le juge*, en considération de la personne ou de la situation du débiteur. S'il en est ainsi, l'institution du

(1) *Journal officiel* du 15 janvier 1916. Chambre, p. 33, 40.

moratorium doit compter parmi les termes de droit. En effet, si un propriétaire poursuit son locataire à l'effet de le faire condamner à lui payer les loyers qui sont l'objet d'une mesure de faveur, le juge ne peut pas outrepasser, sans excès de pouvoir ou violation de la loi, à cette disposition. Il est certain que si ce n'est pas la loi elle-même, mais un décret rendu par application de la loi, la nature du délai ne peut être changée. Le moratorium rentre donc bien dans ce qu'on est convenu d'appeler : terme *de droit* (1). Or le Garde des Sceaux, sans le dire, mais comme cela ressort de la suite de la discussion, considère les délais découlant des décrets, comme des termes *de grâce*. Donc, les mesures conservatoires peuvent être prises et tout le débat porte désormais sur le moyen de réduire le droit du propriétaire. Comme nous estimons qu'il s'agit dans l'espèce d'une terme *de droit*, par conséquent, que la dette n'est pas échue, aucune mesure conservatoire ne peut être employée ; il était inutile de rédiger un nouveau décret les soumettant à certaines conditions. Mais, comme les juges saisis de la question, peuvent émettre à ce sujet des avis différents, on a jugé utile de faire prendre une décision par le Gouvernement, à l'effet de placer la saisie-gagerie et autres sous la surveillance du magistrat.

(1) Voir Planiol. *Traité de Droit civil*, p. 127 n° 349, tome II. Cf. Caen, 21 juillet 1915. *Gaz. Palais*, 10 déc.

Quant à nous, nous pensons que la distinction du terme de droit et de grâce est assez fragile, en ce qui concerne le moratorium. Suivant la définition donnée plus haut, quand il y a terme de droit, *la dette n'est pas échue* et quand on a le bénéfice d'un terme accordé par le tribunal, la dette *est échue*, parce que le premier est donné avant le moment où le créancier pourra poursuivre et le second n'est, par essence, accordé qu'au moment d'une instance. Les deux termes n'ont pas une *nature juridique* différente, comme on l'a soutenu, mais, tout en produisant les mêmes effets, ils sont produits par des causes distinctes ; seule leur origine diffère. L'application au moratorium de la distinction est d'autant plus difficile que, dans l'espèce, il y a, d'après la convention, une date à laquelle le locataire doit s'exécuter, et que, par l'effet des délais, on a prorogé cette échéance. Mais personne ne pourra en conclure qu'il ne s'agit pas là de *loyers échus*. Les expressions dont se sont servis les auteurs des décrets ne laissent place à aucun doute. Donc, s'il s'agit de loyers échus, réservant la question de savoir si l'on est en face d'un délai de droit ou de grâce, il nous semble que le propriétaire peut exercer la saisie-gagerie (1).

Nous arrivons alors devant une autre difficulté : la

(1) Il est entendu que, pour les loyers à échoir, aucune mesure ne peut être prise sur les meubles.

saisie peut-elle avoir lieu contre des militaires, alors que, d'après la loi du 5 août 1914, aucun acte d'exécution ne pourra être accompli contre les citoyens présents sous les drapeaux ? La question est de savoir si la saisie-gagerie peut être considérée comme une voie d'exécution. On connaît la théorie d'après laquelle cette saisie comme la saisie-arrêt est comprise parmi les mesures conservatoires, qu'en conséquence elle peut être poursuivie, malgré l'interdiction d'actes d'exécution. La solution n'est pas admise à l'unanimité (1). Le début de la procédure peut bien, à la rigueur, ne pas rentrer dans les voies d'exécution proprement dites, et c'est sans doute pour cela que le propriétaire *peut procéder seul*, sans autorisation du juge. Mais ce n'est pas une situation stable ; les deux intéressés désirent que cette situation se transforme au plus vite, à cause de la gêne produite par l'immobilisation des biens. Or, pour que cette incertitude puisse disparaître, il faut qu'une instance contradictoire se poursuive devant le juge de paix ou le président du tribunal civil, qui aboutira, soit à la validité, soit à la mainlevée de la saisie. Puisque, aux termes de l'article 2 de la loi du 5 août 1914, aucune instance ne peut être engagée contre les citoyens appelés sous les drapeaux,

(1) Des arrêts du mois de juillet et août 1915 la considèrent comme une saisie conservatoire. Voir Trib. de Fougère, 7 janvier 1916 ; *Gaz. Palais*, 12 février ; Rouen, 16 juin 1915. *Gaz. Palais*, 26 novembre. — Contra : Caen, 21 juillet 1915, *Gaz. Palais*, 20 décembre.

il faudra que chaque partie se résigne à demeurer dans l'état où la nécessité d'obtempérer à la mesure conservatoire l'aura réduite. Mais, pour les locataires payant des loyers de 100 à 1.000 ou 2.500 francs qui ne sont pas sous les drapeaux, nous ne pensons pas que la saisie-gagerie puisse avoir lieu, non pour la même raison, mais parce que le délai dont bénéficient ces débiteurs empêche l'exigibilité de la dette et, par conséquent, arrête toutes voies d'exécution. Il faut considérer, en effet, le but de cette saisie. Elle n'est pas destinée à rester dans le domaine des mesures conservatoires ; la première phase a cet aspect, mais les deux actes de la procédure sont liés et le créancier, en l'espèce, le propriétaire n'accomplit le premier, que pour mieux aboutir au deuxième, c'est-à-dire réaliser le patrimoine mobilier de son locataire. A quoi bon procéder à une mesure de garantie, si elle ne se justifie pas par la proximité des résultats que celui qui la requiert espère en tirer. Il nous semble donc, quel que soit le nom que l'on donne à la saisie-gagerie, et, d'autre part, quel que soit la nature juridique que l'on soit d'avis de reconnaître aux délais découlant du moratorium, puisque après tout la dette n'est pas *exigible*, que cette voie d'exécution doive être prohibée, si le propriétaire n'est pas assez réservé pour s'abstenir (1). La

(1) Divers renseignements ont, du reste, montré, qu'en pratique, des abus se produisaient. Voir *J. O.*, 15 janvier 1916. Chambre, p. 37.

seule innovation introduite a consisté à subordonner l'action du propriétaire à l'autorisation du juge (1). Le décret du 22 janvier 1916, trace, du reste, une ligne de conduite au magistrat, en l'engageant à n'accorder son autorisation que pour les causes graves et dans le cas où la saisie serait indispensable à la sauvegarde d'intérêts en péril (art. 1^{er}). L'article 2 dispose que le saisi, en tout état de cause, pourra se pourvoir devant le magistrat, qui appréciera, s'il y a lieu, eu égard à la situation du débiteur, de prononcer mainlevée de la saisie totale ou partielle, immédiate ou conditionnelle. Un mandataire pourra représenter le saisi. La généralité des termes du décret conduit à décider que, pour n'importe quel cas, il faudra se soumettre aux nouvelles conditions édictées. Donc, qu'il s'agisse d'une dette moratoriée ou non, le propriétaire devra toujours s'adresser à la justice pour pratiquer une saisie-gagerie. Il paraît donc qu'on a, d'une part, trop fait et, d'une autre, qu'on a gardé trop de réserve. Quelle était l'utilité de soumettre à la surveillance du magistrat une saisie opérée dans les formes du droit commun sur un locataire ne jouissant pas des délais et dont, par conséquent, la dette de loyers est exigible ? (2). Il

(1) Voir la proposition déposée par M. Ignace, le 15 février 1916, supprimant toute mesure d'exécution.

(2) Nous ne traitons pas la question de savoir s'il ne faudrait pas subordonner à l'autorisation toutes les saisies quels que soient leur nature et leurs effets.

nous paraît que le décret n'a pas été assez loin : puisque le moratorium ajourne l'échéance, comme nous l'avons dit aucune saisie, même en tant que conservatoire ne peut avoir lieu. Peut-être la solution admise par le Gouvernement est-elle un semblant de tempérament qu'il a voulu apporter après coup à la facilité un peu excessive avec laquelle les délais étaient concédés ?

§ 3. — *De la saisie-arrêt.*

Ce n'est pas seulement de la saisie-gagerie dont s'occupe le décret, mais de toutes les saisies faites à titre conservatoire. Il nomme, en effet, en premier lieu, *la saisie-arrêt*. Nous voulons examiner l'effet de cette interdiction sur les rapports des propriétaires et des locataires. Outre le privilège qu'il détient à titre de bailleur d'immeuble, qui lui permet de se faire payer sur les meubles du locataire, avant tout autre, le propriétaire, à titre de créancier puise dans le droit commun, le moyen de recouvrer sa créance en faisant opposition sur les sommes dont son débiteur est créancier. La saisie-arrêt étant une mesure conservatoire, comme la saisie-gagerie, nous ne reviendrons pas sur les motifs qui nous ont déterminé à proposer en cette matière la suppression de cette procédure en ce qui concerne les dettes de loyers moratoriées (1). Nous

(1) Voir en sens inverse : Roanne, 7 janvier 1916. *Gaz. Palais*, 12 février.

voulons seulement faire ressortir les effets du décret qui a assimilé les différentes saisies dites conservatoires, pour en subordonner l'exercice à une autorisation judiciaire. Aucun propriétaire, quel que soit le chiffre de son loyer, ne pourra désormais procéder à une opposition entre les mains du débiteur de son locataire, qu'avec l'autorisation du juge et en se soumettant à toutes les conditions imposées. Or, ces difficultés nouvelles peuvent, dans une certaine mesure, constituer une prime pour des locataires désirant échapper à l'action du propriétaire. La nécessité de s'adresser à la justice, le temps nécessaire à l'enquête et au prononcé de la sentence, qui doit être rendue, après tous renseignements reçus, forment un réseau de moyens dilatoires qui permettront au locataire de se faire payer les sommes à lui dues par son débiteur. Toute l'utilité de la saisie-arrêt est par ce fait enrayée ; il aurait été bon de maintenir l'application du droit commun, lorsque le locataire est astreint au paiement du loyer, comme il aurait été non moins juste de l'y soustraire, lorsqu'il est immunisé par le moratorium. De toutes les explications qui précèdent, ressort cette idée que, la plupart du temps, le privilège du bailleur est atteint, non seulement en lui-même (au cas d'enlèvement du mobilier), mais dans ses effets, par suite des nouvelles conditions mises à l'exercice de la saisie-gagerie (1).

(1) Pour les dettes commerciales, l'article 3 du décret dispose

§ 4. — *Droit d'expulsion.*

Il est à penser que la situation du propriétaire a encore été jugée trop avantageuse, puisque l'article 4 du décret du 22 janvier 1916 dispose qu'aucune mesure d'expulsion au profit du bailleur ne peut être prononcée par application de l'article 1752. C'est le texte qui permet de faire congédier le locataire, qui ne garnit pas la maison de meubles suffisants, dans le but de se protéger contre les conséquences de l'insolvabilité de ce dernier. La quantité de meubles est, en effet, la mesure de l'efficacité du privilège. A ce point de vue, le gage du bailleur subit encore une restriction à ajouter aux deux précédentes. Ne pas pouvoir faire expulser le locataires, c'est l'opposé de la permission d'enlever les meubles : mais les deux obstacles conduisent aux mêmes effets. Il semble, au premier abord, qu'une pareille innovation soit tout à fait contraire au droit du bailleur. La dette de loyers n'est qu'ajournée ; le propriétaire doit donc conserver la faculté de congédier son locataire, si le mobilier garnissant les lieux n'est pas suffisant pour en répondre. Mais, pour deux motifs, il faut raisonner d'une autre façon. D'abord, à quoi servirait le moratorium, si pour la raison indi-

que ces conditions ne s'appliqueront pas. Pourquoi en est-il différemment pour les dettes civiles non ajournées ?

quée, le propriétaire pouvait provoquer l'expulsion du locataire ? La suspension du congé pourrait ainsi recevoir un correctif. Ensuite, alors même que les loyers échus ont été payés, la faculté de faire expulser le locataire n'en existe pas moins pour le cas où il n'apporte qu'un mobilier insuffisant (1). A plus forte raison, pourrait-il exercer ce droit lorsque plusieurs termes sont ainsi échus et impayés. Du fait de l'ajournement, le droit d'expulsion doit être retiré. A cette occasion, il convient de dire que cette restriction ne s'applique qu'aux locataires qui bénéficient des délais (le décret a soin de le dire), une telle dérogation au droit commun ne se justifiant que dans la mesure où elle concorde avec une autre exception, et a pour but de la rendre efficace. Une observation doit pourtant trouver place. Quoique, suivant la jurisprudence, l'expulsion puisse être prononcée par le juge des référés, lorsqu'il n'existe pas de bail (2), il aurait peut-être été préférable de laisser au juge le soin d'apprécier la relation existant entre la valeur du mobilier et celle du prix de location, et d'écarter toutes les demandes injustifiées de propriétaires, basées sur l'article 1752, mais provoquées par le désir de faire échec aux conséquences du moratorium. Du reste, au cas où il serait constaté que l'apport du mobilier n'est pas suffisant, le locataire

(1) Voir Lyon. 1^{er} juillet 1892. Dalloz. 93. 2. 88.

(2) Voir Reg., 19 octobre 1908. D. 1909. 1. 76.

peut encore donner des sûretés, destinées à compenser l'obligation de garnir la maison. Il est vrai que l'on ne voit pas, dans les circonstances l'attrait que pourrait offrir l'existence d'une caution ou d'une hypothèque. Quelle valeur pourrait avoir un droit réel constitué sur un immeuble déprécié ! Quelle personne consentirait, à assumer la responsabilité du paiement de cinq termes d'arriéré ? à moins qu'elle ne se soit engagée en prévision de la brièveté des hostilités, auquel cas son cautionnement, d'après l'article 1740 ne s'étend pas aux obligations résultant de la prolongation. Actuellement, le locataire, soumis à l'expulsion, ne pourrait donc pas user en fait, du droit qui lui est réservé par la dernière phrase de l'article 1752. Au lieu de retirer d'une façon absolue le droit d'expulsion au propriétaire, il aurait été plus juste de le laisser sous l'empire du droit commun. Il faut reconnaître que la généralisation du moratorium aurait nécessité ce maintien de la faculté accordée au propriétaire, d'où dépend, en dernière analyse, l'efficacité de son privilège.

§ 5. — *Loyers payables d'avance.*

C'était pour parer aux conséquences de ce risque, et pour avoir une sûreté plus stable, que dans certaines régions ou dans certains locaux les propriétaires se faisaient verser les prix de loyer avant leur échéance.

Notamment lorsqu'il s'agissait de location de boutiques à des commerçants ou même à Paris et en banlieue pour les appartements, le propriétaire et le locataire signaient une clause, en vertu de laquelle, le dernier ou les deux derniers termes à échoir seraient payés d'avance, au moment de l'entrée en jouissance. C'est une garantie ajoutée aux autres, ou plutôt qui est de nature à remplacer les autres. N'ayant rien d'illécite, et étant l'œuvre du consentement des deux parties, cette convention devait être exécutée au même titre que les autres contenues dans le bail. C'est à cette clause que la disposition du décret du 7 janvier 1915 est venue porter atteinte. Aux termes de l'article 3, en cas de loyer payable d'avance, et à défaut de paiement à l'époque fixée par le bail ou par l'usage des lieux, le locataire ne peut être cité en paiement par le propriétaire que lorsque le dit terme est échu et dans la mesure où la somme due, tant pour ce terme que pour les termes antérieurs, est supérieure à celle versée d'avance par le locataire. Donc, les loyers payés d'avance s'imputent sur les termes à échoir. La clause est donc sans utilité. Pourtant, comme le prix touché par le propriétaire n'est pas restitué, que la somme qu'il conserve n'est pas productive d'intérêts au profit du locataire, on conçoit que le propriétaire n'est pas entièrement lésé. En réalité, il a récupéré, à titre de loyers à échoir, des créances qui, si elles avaient été soumises à l'application du droit commun, auraient

peut-être été ajournées. Il est donc juste, que s'il y a possibilité de réclamation de la part du propriétaire, le paiement des termes à échoir lui soit opposé et vienne en compensation des termes échus. Il faut remarquer, que seulement, au point de vue de l'effet du *moratorium* sur les dettes de loyers, cette dérogation peut paraître juste, mais nous sommes d'avis différent, au cas où on l'envisage en se plaçant à celui de l'application des conventions. Décider que désormais il y aura imputation des termes d'avance sur les termes échus, c'est ruiner toute la clause qui aurait été l'objet d'un accord entre les deux cocontractants ; ce n'est pas, seulement, *suspendre les effets de l'obligation*, c'est interpréter un contrat, c'est disposer, en quelque sorte de la volonté des parties, à l'effet de modifier ce qu'elles ont résolu d'un commun accord. C'est peut-être la raison qui a fait surgir des difficultés dans l'application de cette disposition et qui a donné lieu à la promulgation du décret du 13 février 1915. En effet, comme nous l'avons dit, la clause de paiement de loyers à échoir à la fin du bail, est le plus souvent, même toujours rédigée en vue de garantir le propriétaire ; c'est un appoint, pour le cas où le privilège qu'il détient en vertu de la loi ne jouerait pas entièrement. Partant de là, des juges de paix de Paris ont décidé que la nouvelle disposition ne s'appliquait pas aux loyers versés avant échéance et constituant une garantie. Ils trouvaient, sans doute, que dans ce cas, la mé-

connaissance des obligations créées volontairement et issues du contrat de bail, était trop évidente pour qu'on pût tolérer cette violation de la loi des parties. En conséquence, pour cette hypothèse, il n'y avait pas lieu à imputation et le propriétaire conservait l'avantage et profitait des effets auxquels son contrat de bail donnait lieu. Mais, comme tous les juges de paix qui devaient statuer sur des controverses semblables, auraient eu la tentation d'appliquer la jurisprudence suivie à Paris et auraient facilement considéré comme versements de garantie, par conséquent non soumis à l'imputation, les loyers payables d'avance, en réalité le nouveau texte n'aurait plus été qu'une disposition sans valeur. Il faut reconnaître, que le décret du 7 janvier ne distingue pas suivant que la dette constitue une garantie du bailleur ou non ; donc, il n'appartenait pas à un magistrat de dénaturer ainsi le sens de la disposition. Mais comme le juge de paix peut rendre une sentence, qui n'est pas soumise à un recours en cassation pour violation de la loi, on a trouvé urgent, de s'expliquer et le décret du 13 février 1915 a décidé, dans son article 2, que l'imputation serait faite pour les termes payés d'avance. La teneur est à peu près la même que celle du décret du 7 janvier (1), mais comme l'article 1^{er} décide que la compétence du

(1) Le rapport qui a précédé la promulgation du décret vise bien les versements à titre de *garantie* pour décider qu'ils sont l'objet de la même *imputation*.

juge de paix ne dépassera pas le taux de 600 francs, même en cette matière (refus des délais demandés par le locataire), le Gouvernement a sans doute entendu faire cette réforme, pour inviter les magistrats à appliquer plus strictement les décrets, et pour soumettre à une juridiction supérieure, dont les jugements sont l'objet de pourvois en cassation pour violation de la loi, les litiges ayant une valeur de plus de 600 francs. La réunion dans un même décret des deux réformes, dit M. Wahl, n'est probablement pas une simple coïncidence (1). Mais le nouveau décret contient une innovation plus importante, en ce qu'il s'étend à tous les locataires payant leurs loyers avant

(1) *Revue trimestrielle de Droit civil*. Janvier-juin 1915, p. 348. Il est à remarquer que cette modification dans la compétence des juges de paix a eu lieu bien avant celle résultant de la loi du 22 décembre 1915, autorisant le recours en cassation pour violation de la loi. Peut-être, aurait-il été préférable de laisser intacte la compétence ordinaire du juge de paix, en matière de loyers, sauf à permettre le pourvoi en cassation, comme l'a décidé la loi susmentionnée. Voir p. 23. D'ailleurs, il ne faut pas se méprendre sur le sens de cette disposition, qui ne soustrait les litiges supérieurs à 600 francs à la compétence des juges de paix que dans la mesure où la question de l'ajournement n'est plus en jeu. Quel que soit le montant du loyer, le juge de paix doit toujours se prononcer sur l'application du moratorium. Dans le cas où il est refusé, le bailleur doit citer le preneur devant le tribunal de première instance, si le chiffre du loyer dépasse 600 francs. La réforme semble donc assez platonique. Cf. circulaire du 15 février 1916. *J. O.* du 17 février et Paris 1^{er} avril 1915 (*Gaz. Palais*, 19 novembre) ; Seine, 6 novembre 1915 (*Gaz. Palais*, 6 décembre) ; Trib. Montluçon, 22 juillet 1915 (*Gaz. Palais*, 6 janvier 1916).

l'entrée en jouissance. En effet, aux termes du décret du 7 janvier, l'article 3 n'est applicable que dans les portions de territoire énumérées au tableau annexé au décret du 1^{er} septembre 1914. En vertu de cette disposition, seuls les locataires des départements envahis pouvaient, s'ils se trouvaient dans le cas prévu par le dit article, bénéficier de l'imputation. A cette époque figurait sur la liste, le département de la Seine, où l'usage du paiement des termes à échoir était très répandu. Le Gouvernement avait pensé que les locataires devaient avoir plus de difficulté pour pouvoir se libérer, dans les conditions où ils se trouvaient, que, d'autre part, les propriétaires ayant touché leurs loyers à l'avance, n'avaient pas à subir une perte énorme. Voilà pourquoi la présomption d'insolvabilité résultant du décret du 1^{er} septembre, fut assortie, pour les termes échus, d'une immunité de poursuite. La dérogation était, en somme, très compréhensible, sinon juridiquement explicable. Mais nous estimons que l'extension donnée par le décret du 13 février, mérite une appréciation différente. Ici, les raisons de fait militent avec les motifs d'ordre purement juridique, à l'effet de considérer cette nouvelle disposition comme attentatoire à la liberté des conventions. On ne voit pas pourquoi le locataire qui continue à satisfaire aux obligations nées du bail, pourra invoquer l'imputation pour se soustraire au paiement des loyers échus. D'autre part, si l'on voulait être logique jusqu'au bout, il

faudrait contraindre les propriétaires qui ont reçu le paiement de loyers avant l'échéance, à restituer ces sommes, lorsque le locataire bénéficie des délais, puisqu'il a touché par faveur, à l'avance des termes, que même, à l'échéance le moratorium l'aurait empêché de percevoir. Au point de vue juridique, il est vrai que le délai ne met pas obstacle à l'exécution de la convention, lorsqu'il est établi dans le seul intérêt du débiteur (c'est le cas pour les termes de loyers). Ce qui a été payé d'avance, ne peut être répété (art. 1186). Il n'est pas moins vrai qu'il y a, dans ce fait, que le moratorium n'a pas prise sur ces paiements anticipés, une inégalité entre les divers propriétaires. Outre ces incohérences, le nouveau système aboutit à dépouiller le propriétaire de la dernière garantie qu'il pouvait avoir et qui était assez efficace. Il résulte donc de la teneur de tous ces décrets que non seulement pour le moment, le propriétaire voit retarder l'échéance de ses termes, mais encore, peut craindre, alors même qu'il ne subirait pas de réduction du fait d'une loi, de ne pouvoir jamais recouvrer l'intégralité de sa créance de loyers. Il y a donc, dans ces décrets, une réduction *virtuelle, en puissance*, sinon l'amorcement d'une exonération complète au profit du locataire, pour le plus grand dommage du propriétaire ; et, qui plus est, ces mesures sont prises d'une manière arbitraire, sans que la situation individuelle de chaque intéressé puisse être prise en considération et aussi, sans que le

propriétaire ainsi désarmé puisse, pour l'exécution de ses propres obligations, invoquer aucun bénéfice semblable. C'est à l'examen de sa nouvelle situation, envisagée à ce point de vue, que nous allons consacrer notre deuxième section.

SECTION II

Situation actuelle des propriétaires.

Au début de cette nouvelle division, il est juste de faire cette remarque, que, d'une façon indirecte et détournée, le Gouvernement n'a pas infirmé ou anéanti toutes les ressources dont le bailleur peut disposer aux termes du droit commun. Mais il l'a fait, en quelque sorte, d'une façon médiate, sous la forme de restriction des nouvelles faveurs accordées aux locataires. Il y a donc eu, au profit des propriétaires, une amélioration *du côté négatif*, en ce sens qu'on a réduit les avantages gratuits de leurs locataires ; mais, au point de vue positif, c'est dire que, pour les faire bénéficier de droits analogues, en rapport avec les obligations qui les lient, ils sont restés soumis à l'application du droit commun. Nous ne reviendrons pas sur l'essai de justification assez précaire qu'on a pu donner de ces modifications unilatérales apportées au contrat de bail (1), nous nous bornerons à présenter les inconvénients de fait résultant de la prolongation

(1) Voir page 6.

de la guerre, qui a été la cause de la prolongation de ces mesures, et à essayer, conformément au plan que nous avons adopté, de justifier, si cela est possible, l'abstention du Gouvernement en cette matière. Pour cela, nous allons examiner successivement chaque obligation du propriétaire, en exposant les effets de son accomplissement, le substratum juridique qui en impose le respect, malgré les diverses mesures qui permettent aux locataires de se soustraire aux leurs.

Le contrat de bail étant créateur d'obligations réciproques à la charge du bailleur et du preneur, quelle est la mesure dans laquelle, l'une des deux parties peut refuser l'exécution, alors que l'autre y est forcée? Lorsque, comme tous les baux le comportent, le paiement des loyers se fait à une époque déterminée, que le propriétaire aura le moyen plus ou moins efficace de contraindre son locataire, à l'échéance, soit directement par la voie de la saisie-gagerie, soit d'une façon indirecte par l'expulsion, il accomplit lui-même son devoir, sachant qu'il n'effectue que la contre-partie de ce qui est lui est dû. Si à cette situation, et contre l'attente du propriétaire, un acte du Pouvoir souverain vient apporter une modification en ajournant l'échéance, le propriétaire a-t-il l'obligation de continuer comme par le passé à remplir vis-à-vis du locataire ses prestations ? La réponse nous paraît devoir être différente, suivant qu'on se reporte aux effets du

contrat de bail, tels qu'ils sont définis par le Code ou par la convention.

CHAPITRE PREMIER

OBLIGATION DE DÉLIVRANCE.

Au moment où le moratorium est intervenu pour protéger les locataires, cette prestation, la principale, résultant du bail, ayant été réalisée, nous n'avons pas à examiner à son sujet l'influence qu'exerce sur elle le non-paiement des loyers. Toutefois il faudrait faire une distinction, suivant la date de la location et de l'entrée en jouissance du preneur. Si le bail remonte à une époque déjà lointaine, pendant le temps qui a couru jusqu'à l'ouverture des hostilités, le propriétaire a touché ses loyers ou a été en mesure de le faire, la règle du contrat synallagmatique n'a donc pas subi d'échec. Mais si l'on considère un bail passé très peu de temps avant le mois d'août 1914, le propriétaire ayant délivré l'immeuble loué au preneur, ce dernier, payant un prix de location dont l'échéance est retardée de trois mois ou de plus d'un an, à l'époque actuelle, a donc, reçu du propriétaire un avantage gratuit, un droit d'habitation profitant ainsi des avantages qui en sont la conséquence, sans en supporter les

inconvenients. Notamment, puisqu'il s'agit, dans l'apparence d'un louage, le soi-disant locataire, pourra, aux termes de l'article 1717, céder son droit, alors qu'en vertu des règles admises pour l'habitation, ce droit ne peut faire l'objet d'aucune cession (art. 634). Bien plus, le locataire pourra toucher le prix de la sous-location (il est à supposer qu'il n'aura consenti à sous-louer que si la créance qu'il espère recouvrer n'aura pas été moratoriée) et comme lui, par hypothèse bénéficie du délai, son propriétaire n'aura pas, en vertu de la prohibition de saisir-arrêter les sommes dues par le débiteur de son débiteur, le droit même de se faire attribuer la partie du prix excédant le montant de la créance qu'il a contre son locataire. On doit supposer que, dans ce cas le magistrat donnera la permission de faire opposition sur ce *surplus*. La question ainsi posée n'est pas théorique ; des faits de cette nature se sont produits (1), qui lui ont donné naissance. Ce n'est là qu'une digression, mais qui a pour but de montrer que le locataire envisagé pourra en réalité être considéré comme un *donataire* à terme, au mépris de l'interdiction de la règle : *donner et retenir ne vaut*. Il est vrai que la faute n'en est pas au propriétaire, au locataire, peut-être, mais au Pouvoir exécutif, certainement. S'il n'y avait à la rigueur qu'une violation de principes juridiques, qui ont, d'ail-

(1) *J. O.* du 23 décembre 1915. Sénat, p. 671.

leurs, leur incontestable utilité, le fait d'y avoir porté atteinte serait moins dangereux ; mais comme la méconnaissance des règles de droit a, au point de vue *économique*, des répercussions énormes, touchant au crédit privé et public (1), il n'est pas possible que des faits de la nature de ceux que nous venons de mentionner puissent trouver une consécration et un encouragement de la part du législateur.

Jusqu'ici nous n'avons envisagé que le cas où le preneur était réellement entré en jouissance. Supposons que le bail ait été passé avec cette clause que le locataire n'occuperait la maison qu'à une date ultérieure. Dans l'intervalle, est promulgué le décret prorogeant les échéances des loyers. Au jour fixé, le propriétaire va-t-il être contraint de délivrer la chose au preneur ? Aucun décret n'a prévu cette situation pourtant intéressante ; le bailleur sera donc forcé de faire délivrance au locataire et de subir l'effet du moratorium. Il nous semble que, dans ce cas, le droit à résiliation eût pu être exercé. Mais il s'agissait alors de supprimer une obligation, et le Pouvoir exécutif a décidé que, conformément à la délégation reçue, son action se limitait à la seule suspension. Mais, pourquoi n'avoir pas suspendu aussi l'effet de l'obligation de délivrance imposée au propriétaire ? Car, comme nous l'avons

(1) « Les principes méconnus ont de terribles retours et se vendent de ceux qui les ont transgressés. » *Le Temps* du 13 février 1915.

vu, il n'y a qu'une question de mots ; combien de fois, sous prétexte *de suspendre* les effets d'une obligation, ne l'a-t-on pas, en réalité, *supprimée* purement et simplement ? La dette des loyers a été *ajournée*, bien qu'en réalité on puisse affirmer qu'elle sera, par ce fait supprimée ; mais, parce que la suspension de la délivrance de la chose louée se confondrait en fait avec sa suppression, elle a été maintenue. La différence de traitement n'est susceptible d'aucune justification. Et n'aurait-il pas été préférable qu'une loi vînt, dans ce cas, en donnant aux choses leur véritable sens, libérer propriétaire et locataire d'une obligation qu'ils sont incapables de remplir sans dommage, pour leur permettre de se lier à des conditions plus avantageuses et en connaissance de cause ?

CHAPITRE II

OBLIGATION D'ENTRETIEN.

Le bailleur, tenu de faire toutes les réparations qui peuvent devenir nécessaires, sera-t-il obligé de le faire, malgré le non-paiement de ses loyers ? Cette question, de nature à se présenter plus souvent que la précédente, car cette obligation se renouvelle à chaque instant et doit s'accomplir pendant la durée du

bail, a un intérêt des plus considérables. On pourrait répondre que le fait d'entretenir sa maison incombe au propriétaire, non seulement parce qu'il a conclu un bail, mais que son intérêt lui dicte de ne pas laisser déprécier son capital immobilier. L'objection ainsi posée est, à la vérité, sans réfutation possible. Mais il est des réparations sollicitées par le locataire qui sont de par la loi à la charge du bailleur, mais dont l'omission n'entraînerait pas une dépréciation importante de l'immeuble. Chacun sait, soit par expérience, soit pour l'avoir maintes fois entendu dire, que les locataires désirent toujours voir leur propriétaire supporter les frais d'entretien. Il est naturel de penser que les bénéficiaires du moratorium auront la délicatesse de ne pas exiger du bailleur la diligence qu'il apporterait, pour satisfaire à leurs réclamations, comme si ses termes lui étaient encore payés ponctuellement. On pourrait même prévoir et de telles ententes seraient à souhaiter, que les intéressés consentissent chacun à faire au profit de l'autre un abandon, nous ne disons pas de son droit, mais de sa prérogative ou de sa réserve : le propriétaire consentant à effectuer les grosses réparations, moyennant la promesse du locataire de lui payer une partie des termes échus. On ne peut songer à considérer le moratorium comme une mesure d'ordre public, en ce sens que la libre convention serait impuissante à y déroger. Ce n'est qu'un délai établi dans l'intérêt du débiteur ; ce

dernier peut renoncer à s'en prévaloir et, ce qu'il aura ainsi payé au propriétaire, il ne pourra le répéter. L'avantage de cette transaction est de permettre au propriétaire de pouvoir faire face à ses obligations sans subir un trop grand dommage. En effet, c'est lui qui doit payer les frais de réparation, jamais il n'a été question de leur appliquer un moratorium ; pour un propriétaire qui n'a pour toute fortune que sa maison, dont il tire un revenu au moyen de sa location, ce sont les loyers qui lui permettent de remplir ses obligations. Quant au propriétaire qui, outre son ou ses immeubles, perçoit encore des revenus produits par des valeurs mobilières ou par sa profession, son commerce, son industrie, dans la mesure où leur source n'est pas tarie, il peut encore faire certaines dépenses, alors même qu'il ne toucherait pas ses termes de loyer. Mais l'équité et, surtout, s'il se trouve en face d'un locataire, qui n'a pas souffert d'une façon anormale exige qu'il y ait contribution de sa part, afin de ne pas laisser au seul bailleur l'application du droit commun, qu'il n'a pas le moyen d'écarter. Les rapports des deux catégories de cocontractants, qui ont besoin les uns des autres, n'en seront que plus faciles, dès qu'un *modus vivendi* sera établi.

Ce que nous venons de dire au sujet de l'obligation de réparer la chose louée, s'appliquerait aussi au cas où le bailleur doit garantir le preneur des vices ou défauts. Cette garantie se traduit le plus sou-

vent par le versement d'une indemnité au preneur, si ce dernier a subi une perte. Comme cette obligation est plus impérieuse que l'obligation de maintenir la maison en bon état, que le vice est inhérent à l'habitation, le bailleur doit être tenu de faire en sorte que le défaut qui affecte la chose louée ne nuise pas plus longtemps à l'usage auquel elle est destinée. Sous le bénéfice de cette réserve, nous croyons qu'une entente du genre de celle que nous avons proposée plus haut pourrait avoir lieu, de façon que ni l'un ni l'autre des cocontractants ne subissent un dommage peu en rapport avec ses moyens de fortune.

Mais, comme il ne peut y avoir dans ce consortium qu'un acte purement volontaire, il reste vrai de dire que le bailleur est tenu d'accomplir, aux termes du droit commun, ses prestations qui peuvent indirectement occasionner une dette de somme d'argent, alors que le locataire, débiteur des loyers, est immunisé contre toute poursuite. C'est une situation qui, au point de vue juridique, est tout à fait anormale, surtout à cause de sa prolongation, mais qui, au point de vue économique, est de nature à bouleverser un grand nombre d'institutions dont le fonctionnement est nécessaire au développement de la prospérité d'un pays. Ce côté de l'influence de la guerre sur les relations entre locataires et propriétaires montre suffisamment les effets fâcheux produits par le système des décrets. Cette question fait l'objet de notre deuxième partie.

DEUXIÈME PARTIE

Conséquences économiques

Il y a toujours eu des personnes qui ont eu besoin de recourir à l'industrie d'autrui pour pouvoir satisfaire aux exigences de la vie. De très bonne heure, dès que dans une cité ou une agglomération politique, des classes se sont formées, des liens de dépendance se sont noués entre les individus constituant chacune d'elles. C'est de ce contact qu'est né *le droit des obligations*, c'est par suite de l'établissement de ces rapports qu'est surgi *un problème économique*. '

Parmi ces différents liens, il en est qui ont été créés à une époque plus lointaine, parce qu'ils répondaient à des besoins urgents ; de ceux-là est celui de l'habitation. Dès ce moment, il y eut des entrepreneurs, des capitalistes, qui ont pris en main l'œuvre de constructions et, par la location de maisons, ont voulu amortir leur capital immobilier. Sous l'empire de ces circonstances est né le contrat de *locatio conductio*, dont le nom à lui seul exprime le rapport bilatéral qui unit ceux qui l'ont conclu. Les progrès successifs de la civilisation ont multiplié le nombre des contrats, en même temps que se formait une sorte de querelle à l'état

latent entre propriétaires et locataires, ce qui n'est qu'un aspect de la rivalité existant entre débiteurs et créanciers.

Au moment où une crise se produit, se répercutant sur toutes les phases de la vie économique, la tentation est grande pour chacun de s'exonérer de ce qu'il a assumé de remplir, sous prétexte que la situation créée par la crise lui porte un dommage ; il invoquera *la force majeure*. Il y a un départ à faire dans les multiples réclamations des locataires et des propriétaires, ainsi qu'une constatation des plus intéressantes, qui doit être présente à l'esprit de ceux qui voudraient essayer de solutionner le conflit au mieux des intérêts de chacun. Et d'abord cette constatation, c'est que les Pouvoirs publics ont toujours paru plus émus par le sort du locataire que par celui du propriétaire. Il existe à peu près partout, surtout dans les grandes villes, ce préjugé suivant lequel le propriétaire est un homme peu intéressant, *parce qu'il spéculé sur les nécessités d'autrui* et qu'à ce titre il doit supporter les conséquences de cette spéculation. En revanche, le locataire qui est livré à l'arbitraire de ce quasi-potentat, doit être aidé et secouru. Il est bon d'ajouter que, appliquant cette maxime que l'union fait la force, ce dernier a voulu joindre ses suppliques, sinon ses menaces à celles de ses colocataires à l'effet d'impressionner le Pouvoir et de lui faire agréer ses demandes. A l'inverse, le propriétaire, peut-être à

cause de ce préjugé pesant sur lui, est resté à l'écart, séparé des autres, toute la catégorie des logeurs ne constituant qu'une masse amorphe. Dans de pareilles circonstances le groupe des locataires devait l'emporter. Il a triomphé en réalité ; les développements donnés jusqu'ici l'ont démontré d'une façon irréfutable, puisque toutes les mesures prises par le Gouvernement, depuis l'ouverture des hostilités, n'ont été qu'une suite ininterrompue des droits nouveaux accordés aux locataires.

Nous avons dit qu'il y avait aussi à faire une distinction entre les propriétaires, comme il est nécessaire de ne pas l'omettre en ce qui concerne les locataires. C'est l'oubli ou l'application seulement partielle de ce principe qui a conduit le Gouvernement à édicter les mesures dont la généralité trop absolue a été la cause des événements fâcheux que nous allons constater. En partant de cette idée, nous répartirons nos explications de la façon suivante : 1° Effets de la guerre sur les situations réciproques des deux intéressés ; 2° Effets de la réglementation par voie de décrets.

SECTION I

Effets de la guerre.

Si l'on peut soutenir, comme nous l'avons déjà fait, du reste, que l'état de guerre raréfie les ressources de chaque citoyen de l'Etat belligérant, il est clair que

chacun ne supporte pas à égalité, les effets qui sont la suite naturelle des hostilités engagées. Le critérium, si l'on veut essayer d'en fournir un assez proche de la réalité, pourrait consister à dire : l'homme qui, avant l'ouverture des hostilités était déjà indigent, doit l'être à plus forte raison, dans le cas qui nous occupe. Comparativement, celui qui était dans une certaine aisance, n'a eu qu'à souffrir d'une façon relative. C'est contre l'application de ce critérium aux situations des locataires et des propriétaires que nous voulons nous insurger et tenter, si possible, d'en fournir un, dont les conséquences économiques seront en accord avec l'état de fait de chaque intéressé. Pour cela, il nous est utile de descendre à chaque catégorie sociale, en montrant ce qui a été pour elle l'état actuel et nous concluons, si, étant donnés ces éléments révélateurs de sa fortune, elle doit s'abstenir ou, au contraire, faire une place pour désintéresser une autre catégorie, celle des propriétaires. A l'inverse, l'examen des diverses situations de ces derniers, ne pourrait-elle pas conduire, en comparant avec celles des locataires, à fixer la mesure dans laquelle leurs droits ne doivent pas être méconnus à l'excès ?

CHAPITRE PREMIER

SITUATION ÉCONOMIQUE DES LOCATAIRES.

Il convient de mettre à part tous ceux que la déclaration de guerre et, antérieurement, l'état de mobilisation générale a contraints à abandonner et leurs foyers et les occupations qui leur permettaient de subvenir à leurs besoins. A un autre point de vue, il était juste de ne pas soumettre à la nécessité de se préoccuper d'affaires matérielles, les militaires appelés sous les drapeaux. Adam Smith, dans un chapitre où il traite de l'effet bienfaisant de l'Acte de navigation anglais, admet que, dans certains cas, l'intérêt de la défense nationale doit l'emporter sur des considérations purement économiques (1). Mais nous en déduisons ceci : ce n'est que dans la mesure où il est utile de contribuer à la défense du pays, que la non-observation des lois d'ordre économique doit être introduite. Voilà pourquoi, entre les *mobilisés*, il faut faire un départ. Il y a les combattants, au profit desquels doit s'appliquer la réflexion de l'économiste anglais et ceux qui occupent des situations à l'intérieur, et, qui plus est, reçoivent un *salaire* (2).

(1) *Richesse des nations* : livre 4, chapitre 2, p. 220.

(2) Voir pour le sursis d'appel, Seine, 12 janvier 1916. *Gazette du Palais*, 15 janvier 1916.

Beaucoup d'ouvriers métallurgistes ou tisserands ont été appelés à la fabrication de munitions et de vêtements ; un grand nombre de personnes ont été versées dans les services d'approvisionnements. Or, quoique le terme de « mobilisés » puisse leur être appliqué, ils ne peuvent être, en justice, placés dans le même cadre que ceux qui ont dû quitter leurs travaux d'usine ou d'atelier. En effet, ceux-là continuent à toucher *un salaire*, souvent plus considérable que celui dont ils étaient créanciers en temps de paix ; il n'y a aucun motif pour les exonérer des obligations contractées en ce même temps, en ce qui concerne notamment les dettes de loyers. Il y a aussi des chefs d'entreprise, des industriels, qui ont été placés à la tête de ces fabriques de munitions, de vêtements et qui, en cette qualité, reçoivent un traitement dont le taux est assez élevé et que s'il n'est pas l'équivalent des bénéfices qu'ils réalisaient, a, du moins cet avantage, de ne pas laisser place à *l'aléa inhérent* à tout commerce et à toute industrie. Donc ces personnes, quoique rentrant sous la désignation de « mobilisés », sont des fonctionnaires ; leur situation sera examinée au moment où nous nous occuperons de cette classe.

En ce qui concerne les locataires non mobilisés, la difficulté d'appréciation est plus considérable, parce qu'il convient de détacher chaque groupe et si cela était possible, chaque personne relevant de la même classe, pour considérer les effets de la guerre sur sa

situation économique. La question est, en effet des plus complexes, les revenus étant d'origine très disparate. Il faudrait pouvoir séparer chaque tranche de ressources et établir d'une façon à peu près mathématique la diminution subie par suite des événements actuels. Sans se livrer à ces sortes de monographies renouvelées de Le Play, la constitution de la fortune d'une classe repose sur un élément qui y tient plus de place que d'autres, qui forme un capital susceptible de produire des revenus plus considérables, permettant de réaliser des économies destinées à la création d'un nouveau fonds. Une partie de ses revenus doit être consacrée au paiement des dettes. Si nous analysons la composition des fortunes privées, on reconnaît que les unes proviennent du travail, soit intellectuel, soit manuel, les autres de placements et enfin celles de beaucoup, les plus nombreuses, dont les deux éléments sont réunis.

En combinant ces diverses origines de ressources, il est possible de décider d'une façon générale, quel a été l'effet de la guerre au regard de chacun des intéressés. D'abord, pour ce qui est des revenus du travail intellectuel, il faut séparer les industriels qui sont directeurs d'exploitation et les personnes qui exercent des professions libérales. Diverses causes ont agi dans le sens d'une diminution *de profit* de l'entrepreneur : privation de bras, demande moins élevée, correspondant, il est vrai, à une offre plus restreinte ; paiement

de salaires plus élevés pour ceux des ouvriers pouvant fournir leurs services. Il faut toutefois reconnaître que les grandes industries métallurgiques du fait de la réquisition qu'elles ont subies, leur directeur étant mobilisé, n'ont pas souffert extrêmement des hostilités. De ce nombre sont les industries extractives, minières, dont la production a été surexcitée par les nouveaux besoins.

Ce sont peut-être les professions libérales qui ont le plus souffert des conséquences de la guerre. On ne peut toutefois affirmer dans quelle mesure elles ont subi la répercussion, attendu que certains officiers ministériels, avocats, n'ont pas été contraints de demeurer dans l'inaction et que, surtout, depuis déjà quelques mois, des affaires ont pu reprendre leur cours normal. A plus forte raison, en dirait-on de même des médecins. Nous ne pouvons décider en connaissance de cause, pour toute cette catégorie composant les professions libérales, car, en temps normal il est bien difficile d'établir le bilan des fortunes de leurs titulaires. Tel qui se plaindrait aujourd'hui d'un fait de guerre, aurait pu invoquer en temps de paix, sa misère, causée par la concurrence de ses confrères. Pourtant, dans ce cas, nul et même l'intéressé n'aurait songé à se tourner vers les Pouvoirs publics pour solliciter un atermoiement pour le paiement de son loyer.

Puisque nous parlons des professions libérales as-

sujetties à la patente, examinons la situation des commerçants. Il est un genre de commerce qu'il faut mettre à part, celui de l'alimentation, où le patron employant peu ou point d'ouvriers, n'a pas eu à souffrir de ce côté de la privation d'hommes, et où exerçant un métier, qui doit satisfaire chaque jour à des besoins naturels, il a dû toujours réaliser des recettes qui lui ont procuré le moyen de faire face à ses dépenses. Sans doute, dira-t-on, le prix de revient a augmenté par suite de l'élévation du prix des matières premières, des salaires, du coût et de la lenteur des transports, augmentation qu'il n'a pu rejeter sur le consommateur, parce qu'il n'aurait pu le faire dans les mêmes proportions et, peut-être, à cause de la *taxation municipale des denrées* (1). Mais il y a un fait duquel on ne peut se détacher : la clientèle de ces commerçants n'a pas sensiblement diminué et, si, en général les prix de vente n'ont pas subi une hausse correspondante au coût de production, il est certain que le nombre des acheteurs n'en a été que plus considérable. Il y a un autre fait qui corrobore la valeur des déductions que l'on pourrait tirer du précédent : les commerçants, qui auraient pu bénéficier des délais, ont consenti à payer par acomptes mensuels ou périodiques quelconques, les loyers arriérés ou échus, ce qui fait hon-

(1) Il n'est pas besoin de rappeler les moyens ingénieux employés pour tourner cette difficulté.

neur à leur probité, mais encore est le signe caractéristique, qu'ils sont en état de solvabilité. Il est remarquable que de ce nombre sont surtout les petits commerçants; or ce sont ceux-là même que le moratorium a protégés. Ceux qui sont débiteurs d'un loyer de plus de 2.500 francs à Paris ont ordinairement des frais accessoires, un personnel plus nombreux, qui auraient pour conséquence de leur faire supporter plus durement l'effet des événements. Or ce sont ceux-là même qui restent soumis au droit commun. Pour les mêmes raisons, le commerce de luxe, celui surtout de Paris, qui dispose en quelque sorte *d'un monopole de fait*, a éprouvé les conséquences de la guerre d'une manière sensible. Pendant un temps assez long, ses magasins ont été fermés; quand il y a eu essai de réouverture, les uns n'ont pu continuer, à cause du manque de clientèle, les autres ont été dans l'impossibilité de remplir leurs obligations. Leur sort n'a pas attiré l'attention, parce que la limite de protection du moratorium ne s'étend pas au delà de 2.500 francs. Il en est de même pour les artisans de province, qui paient un loyer supérieur à ceux pour lesquels un délai est accordé.

Nous arrivons ainsi à examiner la question de la situation des salariés. Il est incontestable que le nombre des chômeurs s'est accru depuis le début de la guerre; la production et la consommation de certains objets étant raréfiée, la demande de travailleurs était moindre. Pour ceux qui ont souffert de cette crise de sous-

production ou de consommation réduite, les secours consistant en allocations de chômage ont été distribués. Il est permis de remarquer que certaines exploitations manquaient de main-d'œuvre, et, que, sauf le cas où il est utile d'avoir à son service des ouvriers spécialistes, cas qui s'est étendu à mesure de la division du travail, un certain nombre de travailleurs qui ont dû abandonner leur tâche, auraient pu retrouver le moyen de se reconstituer un nouveau salaire. S'il y avait harmonie dans la répartition des forces du travail, bien des troubles économiques auraient pu être écartés. Parmi ces ouvriers, dont le salaire a été supprimé, il est à penser que la plupart, sinon tous ont vu leurs paiements de loyers ajournés, en tant que petits locataires. Mais supposons, qu'à cause de l'importance de sa famille, le travailleur soit obligé de louer une maison, dont le loyer est supérieur à celui qui constitue, pour ainsi dire, *le type-misère*. Dans de pareilles circonstances, il n'est pas permis de dire qu'il y a un luxe, dans la location d'une maison destinée à abriter une nombreuse famille; pourtant, automatiquement, le propriétaire sera admis à réclamer le versement de ses termes, à moins que quelque scrupule ne lui fasse un devoir de renoncer à l'exercice d'un droit reconnu par la loi ou le décret, mais qui constituerait un abus de sa part. Mais il y a les ouvriers, qui ont continué à travailler qui, par le jeu naturel de l'offre et de la demande, ont pu recevoir un

salaire plus élevé, et, qui, à ce titre, n'ont aucun motif de ne pas désintéresser leur propriétaire. Leur situation a changé, mais à leur avantage, si bien qu'au lieu de réclamer un temps de répit, ils devraient se montrer plus diligents dans l'accomplissement de leurs obligations. Ils ne seront tenus que dans la mesure où les décrets ne leur ont pas accordé de délai. Ce qui est plus inquiétant, c'est que ce sont les locataires, rentrant dans cette catégorie, qui sont le plus disposés à ne pas exécuter les obligations qu'ils ont contractées, alors même qu'ils seraient aptes à le faire, car c'est chez eux que l'antipathie est la plus vive contre les propriétaires, ces derniers supportant les conséquences des abus qui auraient pu être commis par quelques-uns. Enfin, il faut mentionner les ouvriers, qui, s'ils n'ont pas été obligés de suspendre leurs occupations ont dû subir une réduction de salaire. Pour ceux-là, le moratorium appliqué de plein droit n'a pas d'inconvénient, en apparence, fâcheux, quand la preuve contraire est réservée au propriétaire : la présomption d'insolvabilité qui les couvre leur permet d'éviter des pertes, en ménageant au bailleur la ressource d'apporter la démonstration que leur fortune n'a pas subi une diminution appréciable.

Jusqu'ici, nous n'avons examiné que la situation des locataires, se livrant à un travail intellectuel ou manuel, mais qui relèvent du domaine privé. Nous avons réservé la question *des fonctionnaires*, c'est-à-

dire, des personnes qui contribuant directement à la marche d'un service public, reçoivent un traitement et jouissent d'une pension de retraite. Suivant l'importance de ce traitement, ils occupent un logement plus ou moins grand, et dont ils peuvent payer le loyer, leurs appointements n'ayant subi aucune diminution. Pourtant, jusqu'à une époque assez récente, ces locataires, à moins d'occuper un immeuble dont le taux de location dépasse celui prévu dans les décrets, ont pu, impunément, se refuser au paiement. Le décret du 20 mars 1915, qui accorde une prorogation de trois mois a été précédé d'un rapport ministériel, qui n'a pas la force obligatoire d'une disposition légale, mais qui pose des jalons pour permettre, en cas de contestations, à la juridiction saisie, le pouvoir de statuer en état de cause; il établit un critérium de solvabilité, malgré la généralité des termes du décret. Mais ce n'est qu'une réserve assez timide et qui n'a pas la valeur d'un texte législatif. Cette situation a donné lieu à des débats, et elle a une importance toute particulière, étant donné le nombre des fonctionnaires. Il y a aussi à considérer le sort d'une multitude d'employés, qui, suivant l'expression même du Garde des Sceaux, n'ont pas, juridiquement parlant, le titre de fonctionnaires, mais qui détiennent un statut personnel assez solide et assez sérieux pour qu'on les puisse considérer comme tels (1). Ces personnes, n'ont

(1) *J. O.* 23 décembre 1915. Sénat, p. 674.

pas subi de diminution dans leurs appointements et ne doivent pas pouvoir invoquer des dispositions faites pour les locataires vraiment dignes d'intérêt. C'est pourquoi le décret du 28 décembre 1915 a modifié le régime antérieur et mis les fonctionnaires et autres qui leur sont assimilés dans l'obligation de payer leurs loyers. Cette disposition n'a pas été sans soulever des objections. La principale et la plus sérieuse consiste à dire : le fonctionnaire a ordinairement d'autres ressources que celles procurées par son travail ; il peut avoir des revenus de valeurs mobilières, il peut aussi être propriétaire d'un immeuble, dont il ne peut toucher les loyers. L'ensemble de ces revenus lui permettait de faire face à ses obligations pécuniaires et notamment une partie était destinée au paiement du terme. Déjà, à propos du rapport ministériel qui a précédé le décret du 20 mars 1915, M. Wahl s'exprimait ainsi : « Le Gouvernement semble partir de l'idée que dès lors qu'un homme exerce une profession les revenus de cette profession lui suffisent pour vivre » (1). Nous ne saurions méconnaître la valeur de cette constatation, qui prend encore plus de force, puisque aujourd'hui les termes du rapport ont été transformés en dispositions impératives, et que les juges n'auront plus le droit d'exercer leur appréciation, de sorte qu'on serait passé d'un excès à l'autre, sans essayer de modérer la réaction. Nous sommes pourtant

(1) *Revue trimestrielle de Droit civil* : janvier-juin 1915, p. 355.

disposé à penser que le loyer payé par le fonctionnaire est en rapport avec le montant de ses appointements, et que le délai dont il aurait pu bénéficier avant la promulgation du nouveau décret était une mesure par trop libérale (1).

Ayant ainsi passé en revue les diverses catégories de locataires et les ressources fournies par leurs professions ou métiers, il importe d'examiner la situation de ceux dont le capital est productif de revenus, c'est-à-dire des rentiers. Il est évident que les placements qu'ils ont opérés en période de prospérité économique ont été atteints par suite de la crise; mais il y a des degrés à établir dans cette répercussion de la guerre sur les valeurs mobilières. Les prêts consentis à l'industrie en général, ont subi le contre-coup des événements; les obligataires ont subi des retranchements de part d'intérêts; les actionnaires plus atteints ont dû se résigner à la réduction ou à la privation complète de dividendes. Les placements faits en valeurs exotiques, étrangères, en pays ennemi sont devenus des plus précaires; le capital lui-même n'est pas exempt de tout risque. Il est raisonnable d'apporter à la rigueur du droit commun, certains tempéraments destinés à pallier la ruine éventuelle de ces rentiers; pour-

(1) Du reste, le fonctionnaire doit avoir un traitement supérieur à 3.000 francs pour invoquer les délais. Cf. la circulaire du Ministre de la Guerre en date du 19 mars 1916, pour le paiement des loyers des officiers.

tant, ce n'est que dans la mesure où leur prix de loyer ne dépasse pas un certain chiffre qu'ils pourront être bénéficiaires d'un délai. Ils n'ont qu'à souhaiter la bonne volonté du propriétaire, si, toutefois ce dernier est en possibilité de se montrer généreux. c'est-à-dire, si sa situation n'est pas aussi digne de pitié que celle de son locataire. Mais il serait faux d'aller jusqu'à soutenir que toutes les valeurs de placements ont été endommagées. D'abord, tous les rentiers, au sens étroit, nous entendons ceux qui sont porteurs de titres de rentes sur l'Etat, ont toujours perçu leurs intérêts aux époques fixées; leurs coupons n'ont subi aucune dépréciation (et cela est fort heureux, puisqu'il s'agit du crédit public); bien mieux ceux qui ont réalisé des économies et ont souscrit à cet emprunt du mois de décembre 1915, et qui auront désormais l'avantage de percevoir un intérêt de 5 0/0 ne peuvent rentrer dans la catégorie des débiteurs malheureux. Il en est de mêmes des détenteurs de titres d'Etat ou surtout de valeurs industrielles, qui ont été en hausse considérable : ainsi en est-il des valeurs représentant des entreprises industrielles, qui ont leur développement le plus prospère parce qu'elles ont pour clients un grand nombre de puissances belligérantes. C'est le cas des titres américains.

Comme on vient de le voir, autant qu'il est possible de décider d'une façon aussi générale, parmi les différentes classes de la société, il y a des locataires qui

pourraient, sans être gênés, tenir leurs engagements, au moins pour partie, au profit desquels aucune considération de justice ou d'humanité ne saurait intervenir. Il est vrai que l'on objectera que la fortune des particuliers est composée d'éléments divers ; que le fonctionnaire, le salarié, le commerçant peuvent tirer des ressources d'un autre genre et posséder des valeurs mobilières et même être propriétaires de maisons louées. Le rentier peut aussi exercer une profession ou un métier qui lui constitue un appoint. Dès lors, il faut examiner la situation individuelle de chaque locataire et conclure, si, avec ses ressources actuelles (à supposer que ce soit *l'état de guerre seul* qui les ait diminuées), il peut exécuter ses engagements et reconnaître probablement l'influence *de ce même état de guerre* sur la fortune de son propriétaire, pour décider, qui, en définitive, est le plus intéressant et doit supporter le risque. Nous arrivons ainsi à nous demander quelle a été la conséquence de la guerre à l'égard des propriétaires.

CHAPITRE II

SITUATION ÉCONOMIQUE DES PROPRIÉTAIRES.

Tout comme les locataires, les propriétaires occupent les professions les plus diverses et, à ce sujet, il

est inutile de revenir sur la distinction faite précédemment, puisque l'effet de la guerre a été le même pour un commerçant ou un salarié, ou même un fonctionnaire, qu'il soit locataire ou propriétaire. La question est de savoir si le prix du loyer constitue pour ce dernier l'élément principal ou accessoire de sa fortune en faisant remarquer qu'au cas où les autres revenus plus importants seraient réduits, ce serait le seul revenu de l'immeuble qui constituerait, dans ce cas, l'élément principal. Pour ceux dont le loyer n'est qu'un supplément, il sera équitable de ne pas appliquer les règles des obligations dans toute leur rigueur, sur constatation que le locataire ne pourrait payer qu'en s'imposant un sacrifice trop lourd, à plus forte raison, s'il est prouvé qu'il est dans l'impossibilité absolue de se libérer. Quant aux propriétaires, et c'est de beaucoup la majorité, qui n'ont pour toute ressource ou pour revenu principal que celui qu'ils tirent de la location de leur maison, il est impossible de les exposer sans péril et sans injustice au caprice du locataire. Il est des propriétaires dont les immeubles ont été détruits par l'ennemi, donc qui ont subi les effets des hostilités d'une façon tout à fait lourde ; et pourtant, sauf la question d'indemnité aux victimes, aucune mesure n'a été prise pour sauvegarder leurs droits. Comme nous l'avons vu, les décrets non contents d'établir un ajournement presque continu et

pendant dix-huit mois ont réduit ou supprimé les garanties que la loi leur accordait, alors qu'aucune disposition moratoire renouvelée de trimestre en trimestre ne leur avait enlevé l'espoir de se voir désintéressés. C'est la conséquence de ce régime soi-disant provisoire, que nous voulons examiner au point de vue économique, tant en ce qui concerne les locataires que les propriétaires.

SECTION II

Effets des décrets.

Nous estimons que, même dans la mesure où ils n'ont pas disposé, c'est-à-dire, lorsque le taux du loyer dépassait un certain chiffre et qu'il n'y avait pas d'autres éléments en jeu, les décrets ont exercé malgré tout une influence, qui nous paraît fâcheuse. Ils ont introduit cette idée que le locataire pouvait résister aux prétentions du propriétaire, que le domaine des conventions stipulées n'était plus intangible, et qu'en conséquence si le législateur d'une façon directe ou indirecte pouvait les modifier, eux particuliers, qui en ont été les auteurs, pourraient bien jouir de la même facilité. Il y a là un précédent peut-être dangereux, non seulement pour l'exécution des baux, mais pour celle de n'importe quel contrat.

CHAPITRE PREMIER

SITUATION DES LOCATAIRES.

L'effet est plus décisif et plus brutal en ce qui concerne les locataires exempts du paiement immédiat de leurs termes. Quatre classifications sont prises par les décrets : 1° locataires payant un loyer de 1.000 ou 2.500 francs; 2° locataires payant un loyer de 600 francs ; 3° locataires payant 300 francs ; 4° locataires payant 100 francs de loyer. Approximativement, le Gouvernement a décidé que les personnes payant un prix de location au-dessous d'un certain taux, sont considérées comme peu aisées, et, à ce titre, doivent bénéficier d'un délai. Or, à un point de vue des plus généraux, on ne peut pas déduire du fait qu'un locataire ne paie que tel prix, une présomption d'indigence, parce que dans la question qui nous occupe ce n'est pas tant l'indigence considérée *in abstracto*, que le fait matériel de l'insolvabilité. On peut être *indigent*, c'est-à-dire être réduit à des disponibilités très faibles, tout en étant *solvable*, dans la mesure où le peu de ressources permet de payer le peu de dépenses qu'on a faites. Il n'est donc pas vrai de poser comme principe absolu que le locataire qui n'a qu'un loyer inférieur doit être mis dans la catégorie des insolubles.

Mais voici où il est plus difficile de dresser des ob-

jections. Les ressources destinées au paiement de la location d'une maison constituent la plus grosse part ; le prélèvement le plus important a lieu pour y faire face. Tout événement qui les réduira aura pour effet de rendre ce prélèvement plus difficile ou impossible et, en tout cas, il ne pourra être effectué que par suite d'un empiètement sur des fonds destinés à la satisfaction d'un autre besoin : nourriture, vêtements, etc., qui sont aussi indispensables que le logement et qui ont subi une hausse de prix. Dans ces conditions, il a paru *utile et humain* de ne pas laisser soumis à l'obligation *immédiate* les locataires de cette catégorie, mais de lui redonner toute son efficacité, lorsque les jours de paix auraient ramené une nouvelle prospérité économique. Mais pourquoi les ressources des locataires dont nous nous occupons auraient été exclusivement atteintes par la guerre ? C'est ici que la présomption n'est plus en harmonie avec les faits, comme nous allons essayer de le démontrer. Nous avons déjà dit que des ouvriers, des fonctionnaires (1), des rentiers n'ont pas subi un appauvrissement *anormal*, que leurs salaires, leurs traitements et leurs rentes se sont maintenus au même taux qu'auparavant. Bien mieux, des ouvriers et des rentiers ont pu, dans une mesure assez large, voir leurs revenus *augmentés*. Les salaires de certains ouvriers fabri-

(1) Voir p. 116 et suiv.

quant des engins de guerre *excèdent de plus d'un tiers les salaires* d'avant la guerre, a déclaré le rapporteur de la Commission des finances, au Sénat, et il a ajouté : « et cependant ceux-là qui payaient leur loyer avant la guerre ont cessé de le payer (1) », parce que le Gouvernement en a ajourné l'échéance. Il est à remarquer que le nombre de ces locataires est plus élevé qu'on ne pourrait le penser. On fera remarquer que le prix des denrées a augmenté et qu'une partie des ressources antérieurement consacrées au paiement des loyers doit être employée à l'achat de vivres. Nous estimons que cette raison ne peut être invoquée. D'abord, il est des denrées de première nécessité qui n'ont pas subi une hausse considérable, voir même n'ont pas varié de prix, comme le pain ; ensuite, le phénomène de ce qu'on appelle « la vie chère » n'est pas une conséquence liée à l'état de guerre ; chacun sait, par expérience, que sous l'influence des causes économiques très complexes, que nous n'avons pas à rappeler ici, la hausse des prix est un état endémique qui a été inauguré dès les premières années du vingtième siècle. Pourquoi dans l'espace de quatorze années qui ont précédé la guerre actuelle, les locataires prenant prétexte de la cherté des vivres n'ont pas sollicité des Pouvoirs publics une mesure destinée, en somme, à faire payer par le pro-

(1) *J. O.* 23 décembre 1915. Sénat, p. 671.

priétaire la conséquence de l'élévation des prix ? Enfin, pour ceux que les événements ont favorisés, en ce sens que leurs salaires ou leurs appointements sont supérieurs, la hausse des prix des denrées est compensée par celle de leurs revenus, pour qu'ils ne se dispensent pas d'échapper au paiement des termes de loyers. La disposition du décret du 27 septembre 1914, qui avait subordonné le bénéfice du moratorium à la déclaration du locataire et qui avait réservé au propriétaire le moyen de prouver la solvabilité de ce dernier a pu, dans une certaine mesure, constituer un correctif, bien insuffisant toutefois aux abus que nous venons de décrire. Du reste, elle n'a eu qu'une durée éphémère et le décret du 7 janvier 1915, sans doute, en considération des protestations qui avaient eu lieu contre l'application de la mesure précédente (1), a restreint le domaine de la preuve de solvabilité aux loyers supérieurs à 600 francs. Il en résulte que seuls les locataires payant un loyer supérieur pourront, le cas échéant, être contraints de s'exécuter. Les autres réintégrés, sous l'empire de la disposition du 14 août 1914, dans leur ancienne prérogative sont dispensés de plein droit.

Quant aux locataires jugés solvables, c'est-à-dire ceux qui ne rentrent dans aucune des catégories pré-

(1) Voir l'article de M. Seligmann dans le *Temps* du 27 janvier 1915.

vues, ils doivent tenir leurs engagements comme avant la guerre. En comptant sur des ressources, dont ils ont pu être dépossédés depuis, ils ont consenti à occuper un logement dont le prix était proportionné à leur fortune. Aujourd'hui, ils se trouvent dans l'impossibilité de se libérer. Parce qu'ils sont débiteurs de la somme de 1.200 ou 1.500 francs (on ne voit pas, du reste, pourquoi ces loyers ne pourraient pas, à Paris, rentrer dans la classe des petits loyers), aucun moratorium ne les couvre. Pourquoi, à la rigueur ne les avoir pas soumis au même régime que les débiteurs des sommes comprises entre 600 et 1.000 francs ? On nous objectera que l'on devait s'arrêter à un certain taux, qu'on ne pouvait pas accorder une prorogation d'échéance aux locataires, sans limite, qu'en conséquence le Gouvernement s'est arrêté au chiffre qui lui a paru susceptible de constituer la démarcation entre l'indigence et la richesse, sans se livrer à la constatation de chaque espèce. Mais il eût été de beaucoup préférable de ne pas édicter de disposition spéciale, en laissant aux juges le soin de décider, en connaissance de cause de la solvabilité ou de l'insolvabilité de tel ou tel locataire. Lorsque deux moyens s'offrent au législateur et que tous les deux sont imparfaits, ni l'un ni l'autre ne répondant aux nécessités, nous estimons qu'il est préférable d'adopter, sauf les rares réserves, celui qui se rapproche le plus du droit commun, comme plus conforme à l'équité et offrant

moins de prise aux contestations. A ce sujet, il faut faire observer que ceux des locataires qui ont quitté leur foyer devant l'invasion et se sont logés comme ils ont pu, n'ont jusqu'à une date toute récente, nullement bénéficié de disposition semblable à celle dont les locataires soi-disant insolvable^s jouissent depuis presque le début des hostilités, malgré les abus qui se sont produits à leur égard (1). Ce que nous venons de dire des loyers parisiens ou des villes de 100.000 habitants et plus s'applique aussi bien aux loyers d'agglomération moindre et des campagnes. Le locataire qui paie suivant les cas 300 francs et 100 francs ou une somme moins élevée peut très bien prélever sur ses ressources cette somme, alors que celui qui, dans les mêmes conditions, a un loyer supérieur, ne serait-ce que de quelques dizaines de francs est peut-être dans l'impossibilité de se libérer.

Les locataires des pays envahis sont soumis suivant leur profession et le moment de l'échéance des loyers à un régime assez complexe. Nous reportons ultérieurement l'examen de la situation des commerçants, industriels et patentés. Les locataires non commerçants sont répartis en deux classes, d'après la partie de territoire où ils habitent. Tous bénéficient d'une prorogation, mais établie dans des conditions particulières. Ceux qui se trouvent sur des territoires qui,

(1) *J. O.* 23 décembre 1915. Sénat, p. 671.

au début des hostilités ont été envahis et ne le sont plus à l'heure actuelle, jouissent pour les loyers échus prorogés par les décrets antérieurs, du délai, sous la réserve de la preuve contraire. Leur situation est la même que celle des locataires demeurant dans les départements qui sont encore soumis au joug de l'ennemi. Cette assimilation est assez compréhensible. Ce n'est pas dans l'espace de deux ou trois mois que ces personnes ont pu reconstituer leur fortune et se sont mises en mesure de faire face à leurs obligations. S'il arrive par exception que l'une ou l'autre ait pu rétablir sa fortune, le propriétaire pourra prouver son état de solvabilité. Quant aux loyers dont l'échéance est fixée à une époque s'étendant entre les dates extrêmes de prorogation, une déclaration du locataire à la justice de paix est la condition de l'application du moratorium, sauf la possibilité de la preuve contraire. Cette exigence se justifie, puisque s'agissant d'une location faite au moment où la guerre était déjà engagée, puisque le terme est fixé entre le 1^{er} et le 31 mars 1915 ou le 1^{er} avril et le 30 juin, le locataire n'a contracté qu'eu égard à ses ressources ; la déclaration forme le dernier recours en sa faveur si, par suite de quelque cas fortuit, il ne peut payer. La différence basée sur ce fait qu'il s'agit de termes à échoir ou échus est assez équitable. Mais nous ne pouvons en dire de même en ce qui concerne les locataires des départements encore occupés. La prorogation de plein

droit s'étend pour eux aux deux catégories de termes ; il est à penser que la question des loyers à échoir ne saurait soulever de grandes difficultés, à raison de la rareté des locations faites dans ces conditions ; c'est un cas théorique. Celui des loyers échus est le plus pratique ; or, la situation est la même que celle des locataires dont nous venons de parler, c'est-à-dire qui ont été autrefois soumis à l'occupation. Il est nécessaire, pour qu'ils puissent se voir appliquer le moratorium, que le propriétaire ne puisse faire la preuve de leur solvabilité. Nous estimons qu'il y a dans cette réserve, une disposition peu en rapport avec la situation précaire des locataires. Sans doute, la preuve ne sera pas facile à administrer, mais enfin, même en dehors des cas où la solvabilité serait démontrée, il est trop rigoureux de soumettre à une action en justice des personnes qui subissent les effets de la guerre d'une façon immédiate et qui, par bien des côtés, peuvent être assimilées *aux mobilisés*. Il aurait été équitable de leur accorder un délai, de plein droit, comme à ces derniers. Leur sort est encore plus digne de pitié et l'effet de ce régime plus choquant, quand on le compare à celui qui est la règle pour les petits locataires ne payant pas un chiffre de loyer dépassant un certain taux. Eux sont couverts par le moratorium, alors même que leurs moyens n'auraient pas sensiblement diminué, tandis que les premiers, alors qu'il est certain qu'ils ont subi des pertes plus ou moins consi-

dérables, ne peuvent invoquer ce même moratorium que d'accord avec le propriétaire. L'inverse aurait été préférable (1).

Le même régime est appliqué aux commerçants et industriels, en ce sens que la concession du délai est subordonnée à une déclaration à la justice de paix, suivant qu'il s'agit de loyers à échoir; pour les loyers échus, la prorogation existe de plein droit, sauf preuve contraire. D'autre part, le taux de loyer à Paris est élevé à 2.500 francs. C'est peut-être pour cette catégorie de locataires que les effets de la guerre ont été le plus préjudiciables. Lorsqu'un commerçant consent à louer un magasin, une boutique, il escompte tirer un profit du commerce auquel il va se livrer, qui lui permet de s'engager à payer un prix de loyer en rapport avec ses bénéfices. Un cas de la nature de celui que nous envisageons, se produisant, la fermeture ou la raréfaction des transactions ne permettent plus au locataire de payer son terme.. Les réclamations de ces personnes ont été des plus fréquentes (2) ; c'est pour essayer de solliciter des mesures de la part des Pouvoirs publics qu'elles se sont groupées en syndicats. Le système des décrets a paré, en partie, à cette situation nouvelle. La preuve qui est réservée au propriétaire, dans tous les cas, ne

(1) Voir les débats sur cette question au *Journal Officiel* du 23 décembre 1915. Sénat, p. 672.

(2) Voir le *Temps* du 28 janvier 1915.

sera pas toutefois une arme suffisante pour contraindre à payer ceux des commerçants et industriels qui, ne payant qu'un loyer de 2.500 francs, auront continué à exercer leur commerce et leur industrie, sans subir des diminutions de bénéfices anormales. Il est difficile d'expliquer aussi pourquoi dans les départements, le locataire commerçant ou industriel jouit du délai, quel que soit le chiffre du loyer, tandis qu'à Paris la limite est fixée à 2.500 fr., alors que c'est dans cette région que les locations d'immeubles à destination commerciale et industrielle sont le plus élevées. Quant aux commerçants des pays envahis, leur situation est la même que ceux des locataires non commerçants ; le délai ne leur étant jamais accordé d'une façon absolue, ils peuvent être obligés de satisfaire aux obligations nées du bail. Or, ce sont des personnes qui ont été, qui sont encore particulièrement éprouvées ; leurs affaires ont été réduites ou complètement arrêtées. Des industriels ont vu emporter leurs machines et autres installations ; le propriétaire aura, sans doute, une difficulté nouvelle pour prouver la solvabilité de son locataire. Leur situation aurait mérité une réglementation semblable à celle des petits loyers. L'assimilation entre les locataires non commerçants et les locataires commerçants est une solution critiquable, surtout lorsqu'elle consiste à établir des dispositions qui ne tiennent aucun compte des modalités du commerce.

Des considérations qui précèdent, il résulte que les

locataires qui sont protégés par le moratorium, ont à leur disposition des ressources qu'ils n'emploient pas au paiement de leurs obligations et qui vont produire un intérêt plus ou moins élevé. Que de locataires aisés ont pu ainsi faire des négociations avantageuses ! En réalité, dans la mesure où le paiement des loyers est ajourné, on peut considérer qu'il y a un prêt fait par le propriétaire et qu'il doit produire intérêt au taux légal. Combien de locataires, profitant eux aussi du délai, songent à amasser des économies qui pourront servir à payer leur loyer, mais qui sont obligés de ne pas faire fructifier leur capital comme ils le voudraient, pour avoir sous la main, au moment voulu, de quoi désintéresser le propriétaire ! De sorte que si cet argent est encore à la disposition du locataire, il ne lui sert qu'imparfaitement, puisqu'il a une destination qui ne permet pas de longs placements. De ce fait, les entreprises qui ont besoin de fonds ne peuvent les trouver que moyennant des concessions fort dommageables ; le taux de l'intérêt s'élève et l'essai de réintégration d'une certaine prospérité économique se heurte à la difficulté de trouver des prêteurs. Il en est d'autres moins scrupuleux, qui, étant en mesure de satisfaire à leurs obligations, font servir les sommes d'argent destinées habituellement au paiement du loyer à des fins plus avantageuses et à des placements très profitables. A cet égard, il y a une double spéculation : d'abord, une première directe-

ment permise par le décret instituant le moratorium, au désavantage du propriétaire; une seconde, découlant de la première, mais encouragée par les circonstances, au détriment des emprunteurs. Le paiement des loyers aurait cet effet bienfaisant, en l'espèce, de répartir ces capitaux entre plusieurs individus, de favoriser ainsi la reprise des exploitations commerciales et industrielles et, surtout de ne pas priver le propriétaire des revenus sur lesquels il compte pour faire face aux obligations qui lui incombent et dont aucun moratorium ne l'a déchargé. Nous arrivons ainsi à l'examen de la situation des propriétaires.

CHAPITRE II

SITUATION DES PROPRIÉTAIRES.

Il serait intéressant autant que très utile de dresser une statistique établissant le nombre approximatif de propriétaires qui ont été payés par leurs locataires, sans distinguer si dans tel cas il y a ajournement en vertu des décrets, et si le paiement du loyer a eu lieu pour la totalité ou pour partie. Pour le moment, on peut affirmer sans crainte que la plupart des propriétaires n'ont pas récupéré leurs créances, même pas en partie. Sans tenir compte des loyers des mobilisés, sur

1.032.524 locations, 795.840 rentrent dans celles qui sont ajournées, le loyer ne dépassant pas 600 francs. La valeur locative réelle de ces logements est de 222.693.537 francs sur une valeur locative totale de 659.572.628 francs. Ces chiffres ne sont donnés que pour les locaux d'habitation à Paris (1). Donc, beaucoup plus de la moitié des petits propriétaires parisiens n'ont, depuis dix-huit mois, touché aucun terme. Ceux dont le loyer ne dépasse pas 500 francs sont propriétaires de 752.887 immeubles, ayant une valeur locative réelle de 200.103.585 francs. Quels sont ces propriétaires ? Si les personnes payant des loyers de moins de 600 francs sont considérés comme de petits locataires, peut-on dire que les propriétaires puissent être considérés comme des personnes très aisées ? Il peut se rencontrer des propriétaires louant des habitations dont le rapport est faible et d'autres qui sont pour eux l'objet de revenus importants. Mais il y a un fait que nul ne peut contester. C'est que, depuis le xix^e siècle, la propriété bâtie n'est plus seulement à la disposition de quelques personnes privilégiées ; le système successoral établi par le Code civil a contribué largement à la diffusion de cet élément des fortunes privées ; mais, par ce fait, chaque individu ne se trouve propriétaire que d'un seul immeuble. C'est un autre fait, prouvé par les statistiques, que le plus

(1) Chiffres empruntés aux travaux du cadastre de Paris.

grand nombre de successions est d'une valeur inférieure à 100.000 fr. D'autre part, par suite du développement des institutions de crédit, il n'est plus rare de voir de petits artisans, des bourgeois aux ressources modiques, même des ouvriers économes, entreprendre la construction de maisons. L'effort est à encourager et est utile tant au point de vue économique qu'au point de vue social. Mais les locaux pris individuellement ne possèdent pas une valeur considérable et s'ils sont loués, ils ne sont pas de rendement des plus importants.

Or, le régime du moratorium a précisément rendu indisponibles un grand nombre de ces petites créances, dont le recouvrement périodique assure au propriétaire la subsistance. Le contrat de bail, en ce qu'il lie les personnes qui ont consenti en tant que disposant de quelques capitaux, à les affecter à l'édification d'immeubles, est bien près de ressembler au contrat de rente viagère. Nous laissons, du reste, la question de comparaison au point de vue juridique. Moyennant l'usage retiré par le locataire d'une maison, le propriétaire reçoit un prix de loyer représentant le sacrifice qu'il consent à faire en ne logeant pas dans l'immeuble qu'il a fait bâtir. Il aurait été équitable de ne pas régler la situation de ces petits propriétaires sur le même modèle qu'avait adopté le Gouvernement pour proroger les termes des loyers. La situation est tout à fait pénible, quand il est manifeste que le plus

grand nombre des locataires seraient en mesure de payer. « N'est-il pas injuste, s'écrie M. Berthélémy, pour venir en aide aux chômeurs et aux mobilisés, de favoriser l'universalité des gens qui n'ont que de faibles loyers, *et dont plus des deux tiers ne sont aucunements atteints* par les événements actuels » (1) ? Suit la liste des nombreuses catégories de personnes « *qui ne souffrent pécuniairement en rien de la situation présente* ». Sous prétexte de porter remède à des maux imaginaires, on a favorisé l'éclosion d'un danger réel.

Malgré leur nombre imposant, les propriétaires qui ne touchent que des loyers de moins de 600 francs, ne sont pas les seuls à supporter les conséquences injustes des erreurs du régime actuel. Du moins, ils en souffrent sans tempérament. Mais à côté se trouvent les propriétaires qui, un peu plus aisés, peuvent louer jusqu'au taux de 1.000 francs. Leur nombre est moins considérable que celui des précédents, mais l'état où le système des décrets les a réduits n'est guère plus appréciable. S'ils veulent se faire payer, il leur faudra renverser la présomption d'insolvabilité qui pèse sur leurs locataires. Si ce sont des employés, des salariés, qui touchent des appointements, un salaire, la preuve pourra encore être administrée, malgré le retard causé par la citation et l'instance. Si le propriétaire

(1) Lettre de M. Berthélémy au *Temps*, 4 février 1915.

a en face de lui des personnes pouvant dissimuler leur fortune, par exemple des rentiers, disposant de titres qu'ils ont la faculté de déposer dans des banques ou établissements de crédit, il se heurtera à l'impossibilité de démontrer que son locataire est en état de le désintéresser. On soutiendra, peut-être, que ce dernier ne résistera à la prétention du bailleur que s'il est de bonne foi, se sachant vraiment incapable de supporter le fardeau du paiement du loyer : car, au cas où son retranchement derrière le moratorium ne constituerait qu'une manœuvre de temporisation et de chantage, dans le but d'obtenir une réduction du prix de location, le locataire non seulement se verrait condamné à se libérer, mais encore devrait des dommages-intérêts au propriétaire. Cette mesure peut être un épouvantail destiné à arrêter les spéculations malhonnêtes, mais le juge sera-t-il toujours en mesure de se décider d'après les éléments qu'il aura en sa possession ? L'éventualité d'une condamnation pécuniaire ne sera souvent qu'un tempérament peu efficace à l'ampleur avec laquelle les décrets ont réparti les délais. Il ne s'agit que de 97.805 locaux, dira-t-on, chiffre peu important, si on le compare avec celui des 138.849 qui paient des loyers de plus de 1.000 francs. Mais c'est justement à cause de ce taux plus faible qu'il s'agirait de protéger les propriétaires puisque, souvent, la créance du loyer rentre pour une part im-

portante dans les revenus de ces propriétaires. La valeur locative réelle est de 80.420.614 francs. Si l'on ajoute ces données à celles que nous avons rapportées précédemment, nous nous trouvons placés devant les résultats suivants. A Paris, les propriétaires de 893.645 locaux d'habitation ayant une valeur totale de 303.114.151 francs, ne recouvreront depuis le début de la guerre, aucun terme de loyer.

Reste à mentionner les propriétaires d'immeubles importants, dont les locataires vraiment dans l'impossibilité de payer, demanderont un délai au propriétaire ou à la justice. Ce sont tous les locaux dont la location est de plus de 1.000 francs, sur lesquels le moratorium n'a pas eu prise. Leur nombre est de 138.879, pour une valeur de 356.458.477 francs. Ce sont des immeubles de revenu important et qui ne sont aux mains que de quelques privilégiés. C'est pour ces maisons que la division de la propriété bâtie est la moins grande. Ils sont répartis entre quelques individus ou quelques sociétés, qui ont souvent comme ressources bien d'autres éléments, et qui, en tout cas, profitant de la hausse du prix des loyers, ont pu réaliser des économies. En supposant même qu'un des nombreux locataires habitant ces immeubles ne paie pas son loyer, le propriétaire ne sera pas, pour cela, réduit à la misère, la plupart s'acquittant en totalité ou en partie. Enfin, il est à remarquer que si, *par impossible*, aucun terme n'était touché par le propriétaire, le mobilier

garnissant les lieux serait de nature à rassurer celui-ci en lui fournissant la sûreté capable de lui faire recouvrer ses loyers arriérés. Le locataire ne peut, dans ce cas, obtenir l'autorisation d'enlever son mobilier, le décret du 1^{er} septembre 1914 n'ayant prévu cette dérogation au droit de gage du bailleur que pour les loyers égaux ou inférieurs à 1.000 francs. Les mêmes conséquences se produisent dans les départements; les petits propriétaires qui comptent, pour parer aux exigences de la vie, sur le versement des sommes constituant le prix de location de leurs maisons, sont privés de cette ressource nécessaire. Leur sort est encore plus pénible que celui des propriétaires parisiens, qui ont toujours le moyen d'engager des titres pour se procurer des avances, car, dans les campagnes, notamment, les facilités d'obtenir du crédit en temps normal et, à plus forte raison, dans les moments de crise sont entravées. Si l'on songe qu'à Paris, il n'y a que 85.292 propriétaires et en province 1.165.424, proportionnellement, le nombre des loyers impayés doit atteindre une valeur considérable, fait dont souffrent surtout les petits propriétaires. Il est toutefois une partie du territoire, celle qui est le théâtre des hostilités ou le siège de l'occupation ennemie, où la propriété bâtie, quelle qu'en soit la valeur, a été sacrifiée. Le régime des décrets a plutôt consacré, en cette matière, la réalité, que transformé des situations économiques. La même remarque s'applique aux pro-

priétaires ayant loué à des commerçants, des industriels, des patentés, sauf à dire que la limite mise à la faculté d'invoquer le moratorium à Paris, ne correspond plus à la situation de chaque intéressé. Le propriétaire d'un magasin ou d'un immeuble, loué moins de 2.500 francs ne sera pas payé, malgré les ressources du commerçant ; celui d'une maison dont le loyer est supérieur, malgré la périlclitation des affaires de son locataire, aura sinon le moyen de se faire désintéresser d'une façon immédiate, du moins l'espoir de ne pas voir sa créance anéantie. En général, la situation de ces propriétaires est préférable à celle des propriétaires dont les loyers ne sont pas payables d'avance. L'imputation, qui doit s'établir, n'empêche pas la perception de deux termes à échoir, qui forme déjà un acompte au profit du bailleur.

L'effet du moratorium et des garanties accessoires accordées aux locataires a été de priver, pendant plus d'un an, certains propriétaires des revenus de leurs immeubles. Or, sur *le produit brut*, constitué par les prix de loyers, s'opère un prélèvement, destiné à supporter les charges qui grèvent la propriété. Les plus importantes sont les impôts. A moins de propriétés situées en pays occupé, les contributions directes doivent être acquittées. Il est remarquable, qu'en cette matière, non seulement les délais ne sont pas concédés, mais que la procédure normale d'exécution n'a pas fait l'objet d'une disposition en arrêtant le cours.

En fait, les percepteurs ne décernent pas de contrainte contre les contribuables, mais ce n'est là qu'une mesure tout à fait de tolérance. Il en est de même des enquêtes faites par les contrôleurs des contributions directes, établissant que tel contribuable ne peut acquitter sa dette. Le moyen, le plus pratique, comme ayant le plus de valeur légale consisterait à s'adresser au président du tribunal civil, pour obtenir un délai, conformément au décret du 10 août 1914. La façon dont l'article 4 est rédigé favorise l'extension aux matières administratives de l'application de l'article 1244, § 2. Mais il faut bien avouer que ce n'est encore là qu'un expédient et que peut-être le juge des référés ne se prêterait pas à l'exercice de sa juridiction dans une matière aussi sujette à controverse, qui pourrait, d'ailleurs, constituer une atteinte au principe de la séparation des pouvoirs (1). Sauf les tempéraments très faibles, que nous venons de mentionner, la dette d'impôts doit être supportée par le propriétaire, alors même qu'il ne toucherait pas ses termes de loyers. Il est une autre catégorie de charges, qui sont supportées par le propriétaire, sans qu'ils aient aucun délai à invoquer et dont aucune mesure ne pourrait les exonérer. Ce sont les charges accessoires consistant dans le paiement de l'eau, du gaz, etc.

(1) Voir l'opinion de M. Wahl sur cette question, dans la *Revue trimestrielle de Droit civil* : juillet-décembre 1914, p. 767. Cf. p. 767.

et dans l'exécution de toutes prestations dont l'accomplissement profite au preneur. On pourra bien dire que le propriétaire, tenu de faire jouir le locataire d'une manière paisible et durable, n'a pas été dégagé de l'obligation mise à sa charge par l'article 1719-3°, qu'il ne le serait même pas au cas où, par suite d'un cas de force majeure, le locataire ne pourrait remplir ses engagements, puisque le risque est à la charge du propriétaire. *Res perit domino*. A fortiori, le bailleur ne saurait-il se retrancher derrière aucun texte, lorsque c'est seulement la dette de loyers qui *est ajournée*. Sans faire intervenir la théorie du risque, les principes régissant l'exécution des conventions s'appliquent. Sans doute, il y a là une manière de présenter la défense du locataire d'une façon tangible et juridiquement impeccable. Nous réservons toutefois la question de savoir si dans l'hypothèse que nous envisageons, les rédacteurs du Code civil ont pensé à cette situation, quand ils ont rédigé l'article 1722, et si les tribunaux, en présence d'une espèce semblable, consentiraient à interpréter le texte, afin d'en appliquer le contenu au litige qu'ils auraient à solutionner (1). Pour l'instant, bornons-nous à nous demander, si au point de vue économique il est utile de faire

(1) Certains arrêts ont résisté à cette interprétation. Voir les arrêts des 5 avril 1873, 7 juin, 26 mars 1872, dans lesquels la preuve existe que les avantages d'utilité ne sont pas assimilés à la chose elle-même.

peser sur les propriétaires l'ensemble des charges, consistant dans un déboursé, alors que le locataire, pour l'acquittement de son loyer, se résolvant en une dation d'une certaine somme d'argent, jouit d'un attermoiement ! Il faut reconnaître que la structure des contrats synallagmatiques et les conditions de leur exécution reposent sur une base économique assez ferme, pour que les dérogations qu'on serait obligé d'y apporter ne soient admises qu'avec réserve. L'un des cocontractants ne consent à se lier, auquel cas, il se produit un déplacement de richesse, que moyennant la promesse *réalisée* que l'autre lui fera une prestation, consistant dans un déplacement analogue, à son profit. *Donnant, donnant, do ut des*, c'est bien là la formule économique de l'exécution de ces contrats. Le régime du moratorium a bouleversé cette harmonie, dont le nom et l'idée qu'il inspire font bien songer à la thèse de Bastiat, en détruisant la symétrie préétablie. Cette rupture d'équilibre doit nécessairement se traduire par un malaise, par une crise, d'autant plus intense qu'elle sévira contre les propriétaires les moins préparés pour la soutenir, et qu'elle se repercutera sur une échelle assez vaste, risquant d'ébranler un grand nombre d'institutions sociales. C'est, en effet, comme nous l'avons déjà dit, que les petits propriétaires qui n'ont pas la faculté de toucher un loyer supérieur à 600 francs, que le dommage est le plus considérable. Ils sont les plus nom-

breux (1) et, tous escomptent l'arrivée du terme pour faire face à leurs obligations. La plupart n'ont pas hésité à faire installer dans leurs immeubles toute la série des commodités réclamées par les locataires les moins aisés. Ils ont sacrifié une partie de leurs revenus et économies, souvent une part de leur capital pour aménager les maisons dont ils espéraient tirer un profit, compensateur des dépenses accomplies et aussi un bénéfice légitime destiné à l'amortissement des capitaux engagés. Actuellement, non seulement leur revenu n'existe pas, mais encore le profit brut, que comporte le paiement des loyers, destiné à remplir certaines charges, est supprimé. Pourtant le prélèvement doit toujours s'opérer ; le propriétaire peut, par suite, être placé dans une situation tout à fait critique. S'il veut, malgré tout, payer ces dettes, il sera contraint d'entamer son capital ou de retrancher à sa subsistance quotidienne, s'il a une autre source de revenus, fait assez rare. Si, ne pouvant s'exécuter, quoique de bonne volonté, les services concessionnaires s'abstiennent de lui procurer les satisfactions qu'il en attendait, le locataire pourra se retourner contre lui, le menaçant de faire résilier le bail ou de ne jamais le payer. C'est, en dernière analyse, le locataire qui, seul, peut invoquer l'exception *non adimpleti contractus* ou exercer l'action en résolution. Enfin, le pro-

(1) Voir p. 143 et suiv.

priétaire, à moins d'obtenir un délai de grâce, qui n'aurait ni la valeur, ni l'efficacité du moratorium, sera susceptible de subir les voies d'exécution. En vertu de certaines clauses du bail, les charges dont nous parlons sont comprises dans le prix du loyer et devront être acquittées par le locataire. L'article 4 du décret du 27 octobre 1914 avait bien déclaré que lesdites prestations resteraient exigibles. Cette disposition, *dans la mesure où elle a été connue des propriétaires*, n'aura vraisemblablement pas reçu beaucoup d'applications, par suite de l'hostilité manifeste entretenue contre ces derniers (1).

Il est une dette qui incombe aux propriétaires d'immeubles, qui pèse lourdement par son taux élevé et par la nature de la sûreté garantissant son exécution. Il s'agit des emprunts hypothécaires consentis ordinairement par les Sociétés de Crédit foncier. Personne n'ignore le développement de ces prêts, destinés à avancer aux personnes désireuses de faire construire une maison, les sommes nécessaires pour en mener l'exécution à bonne fin. Le propriétaire compte sur le revenu de l'immeuble pour se libérer et le dégager du droit réel qui le grève. Il est inutile de dire que ce sont les petits propriétaires qui ont recours le plus souvent au crédit immobilier. Comme la dette

(1) Le forfait de 5 0/0, comme tous les forfaits ne repose pas sur la réalité, d'autant moins que seule la part d'impôt est de 12 0/0 du revenu brut du propriétaire.

est considérable, le Gouvernement a ajourné l'échéance, mais les arrérages sont encore exigibles alors que les loyers arriérés ne produisent aucun intérêt. Les mêmes difficultés se présentent, mais avec un ensemble de conséquences tout à fait fâcheuses et profondes. Nous constatons, dans ce cas, une répercussion du non-paiement des loyers, dont les locataires auront aussi à souffrir. Les propriétaires, débiteurs des Sociétés de Crédit foncier, ne pouvant se libérer, les coupons ne seront plus payés aux obligataires, ou seulement en partie. De cette manière, il pourra bien arriver que les porteurs d'obligations, ne touchant plus le montant de leurs intérêts, ne pourront plus faire face au paiement du loyer, alors que le moratorium ne leur a pas été appliqué. Ainsi, comme un grand nombre de locataires pourraient exécuter leurs obligations, mais se retranchent derrière la difficulté d'opposer le délai; un autre groupe, ne jouissant pas des mêmes prérogatives, pourra être contraint de se libérer, tout en n'ayant pas le moyen de le faire. La mauvaise volonté de certains causera peut-être la ruine des autres. Sauf cette multiplication des effets du non-paiement des loyers, il se présente des situations très intéressantes, auxquelles il conviendrait de porter remède aussitôt. Des artisans et même des ouvriers ont construit une maison, pour l'achèvement de laquelle les économies réalisées jour par jour n'ont pas été suffisantes ; ils ont emprunté en

concédaient une hypothèque sur leur immeuble à peine terminé. Peu avant l'ouverture des hostilités, ils l'ont loué à un prix de loyer inférieur à 600 francs ou à 300 francs ou à 100 francs et avant d'avoir pu percevoir le montant d'un seul terme, le décret en a ajourné l'échéance. Celle des arrérages de leur dette hypothécaire n'a pas été prorogée de même façon, en sorte qu'ils se trouvent en présence d'une obligation qu'ils doivent remplir, sans en avoir les moyens. Nous estimons que cette classe de petits propriétaires mérite autant d'égards de la part des Pouvoirs publics que celle de leurs locataires, qui peuvent se donner un superflu avec l'emploi des fonds dont la destination ordinaire était le paiement du loyer. Si l'on invoque un principe de justice et d'humanité, comme font tous ceux qui essaient de justifier le moratorium, il nous semble que, dans ce cas, la même justice et la même humanité qui n'ont pas deux aspects différents eussent dû commander l'application du droit commun ; *l'intérêt général* en aurait profité.

Toutes proportions gardées, ce sont donc les petits propriétaires, qui surtout ont souffert et souffriront des effets du non-paiement des loyers, parce qu'ils ne touchent ordinairement aucun terme, et qu'ils doivent tenir leurs engagements comme auparavant, lesquels sont, en valeur, bien plus lourds que ceux des gros propriétaires. Les logements de faible rapport donnent lieu à une dépense d'autant plus grande qu'ils abritent

un certain nombre de personnes. Les grosses réparations peuvent être plus fréquentes, sans compter que les locataires ne se font aucun scrupule de mettre à la charge du propriétaire les réparations d'entretien. D'après l'estimation faite par M. Berthélémy, les frais d'exploitation d'un immeuble du boulevard Haussmann se montent à 15 ou 18 0/0, tandis que ceux des appartements d'ouvriers se chiffrent à 35 ou 40 0/0 (1). S'ils veulent continuer à payer tous ces frais, ils se verront dans la nécessité d'avoir recours à l'emprunt et à des conditions onéreuses. Il n'est pas inexact de décider que le moratorium des loyers, qui a retardé l'échéance de créances exigibles pour tranquilliser des débiteurs solvables, a produit des effets économiques des plus fâcheux, en préparant une crise de la petite propriété bâtie, dont le maintien est si nécessaire au point de vue social et économique.

Si, pour toutes les raisons données, les petits propriétaires ressentent plus profondément que les autres les conséquences du régime du moratorium, l'ensemble a été éprouvé, soit par suite des dégâts matériels causés par les faits de guerre, soit par suite de l'insolvabilité des locataires. Il n'est pas possible de mentionner ici toutes les répercussions de cette crise; mais il est utile de signaler une des conséquences les plus évidentes et les plus dommageables. C'est le mo-

(1) Voir le *Temps* du 4 février 1915.

ment où il est le moins avantageux d'être propriétaire; ce pourrait être même ruineux. Personne ne consentira à prélever sur ses capitaux une valeur assez importante, consacrée à un placement immobilier, le recouvrement en étant tout à fait aléatoire. Les industries du bâtiment, fort nombreuses et qui en commandent beaucoup d'autres, sont réduites au chômage, qui atteint les ouvriers aussi bien que les entrepreneurs; ce qui a eu pour effet d'augmenter les dépenses de l'Etat et l'insolvabilité des locataires. La crise de la propriété amène naturellement celle du bâtiment; comme, suivant le dicton populaire : « *Quand le bâtiment va, tout va* », il est donc permis de penser à la répartition des dommages, que la perte subie par la propriété bâtie pourra entraîner. Il est d'autant plus utile d'y insister que, si une meilleure organisation avait été prise, si, comme nous l'avons montré, l'harmonie n'avait pas été troublée, il aurait été possible de conjurer en partie les effets de la guerre sur la condition réciproque des locataires et des propriétaires, au plus grand avantage de l'intérêt général.

Malheureusement, l'économie du contrat de location a été bouleversée, c'est un fait qu'on ne peut que constater, en essayant pourtant d'y porter remède. En ce sens des efforts ont été tentés, qui se sont traduits par des projets ou des propositions de loi, dont le nombre, puisqu'il n'y en a pas moins de dix-neuf, atteste le zèle de leurs auteurs. Ces propositions ont

été déposées il y a déjà un certain temps, mais leur discussion a été jointe au projet du Gouvernement, venu à la date du 20 janvier dernier. Leur contenu tend, d'une façon générale, à garantir le locataire encore plus complètement et définitivement que ne l'avaient fait les mesures moratoires, sauf à accorder certaines compensations au propriétaire. Leur examen va faire l'objet de notre troisième partie.

TROISIÈME PARTIE

Modifications proposées pour les baux en cours.

Une prorogation d'échéance quelle qu'elle soit est une disposition essentiellement provisoire. Aussi bien les rédacteurs du premier décret sur le moratorium des loyers pensaient que le délai de trois mois était la limite extrême du sacrifice imposé au propriétaire, comme de la sauvegarde du locataire. La nécessité de ne pas rompre brusquement avec un régime favorable à une grande partie de la population des grandes villes, la crainte de soulever des émeutes ont dicté au Pouvoir exécutif la ligne de conduite à suivre, et qui n'était, en l'espèce que la continuation de celle qu'il avait acceptée à un moment où la précipitation ne lui avait pas permis de réfléchir aux effets des nouvelles mesures. La voie était donc tracée d'avance. Plus les prolongations étaient renouvelées, moins il était possible de revenir à l'application du droit commun. Quand il s'agit de cinq termes à payer, un locataire n'est pas plus en mesure de le faire, que lors-

qu'il s'agit du paiement d'un seul, et cela alors même qu'il aurait été capable de se libérer à l'époque où le propriétaire aurait eu le droit de le lui réclamer. L'établissement du moratorium ou bien exigeait sa prolongation pendant plus d'un an ou bien suscitait des dérogations à l'application des règles du droit commun, en matière de bail, c'est-à-dire nécessitait l'intervention du législateur dans le domaine des conventions privées. La première solution n'a pas été accueillie ; le législateur a compris dans quelles difficultés il allait se jeter si la délégation donnée au Gouvernement quant à l'ajournement des dettes de loyer n'était pas retirée. Retarder de trimestre en trimestre l'échéance ne pouvait être qu'une sorte de palliatif tout à fait insuffisant, car, enfin les propriétaires étaient toujours comme ils le sont encore, créanciers, et les locataires débiteurs. Toutefois l'accumulation des dettes pouvait avoir pour effet de réduire considérablement les droits du propriétaire, en même temps que les locataires pouvaient avoir la hantise de savoir comment en fin de compte ils se libéreraient. Le régime du moratorium n'a eu pour principale conséquence que d'augmenter l'anxiété des uns et des autres (1). Il serait injuste d'exiger des locataires mobilisés et chômeurs, comme des commer-

(1) Voir l'article de M. Seligmann dans le *Temps* du 8 janv. 1915, où il fait part de l'état d'esprit d'une lectrice, propriétaire d'immeubles dont le loyer est de 100 à 400 francs.

çants, la tenue des engagements qu'ils ont contractés en temps de paix, et surtout de leur faire payer en une seule fois tous les termes arriérés, d'autant plus que beaucoup d'années s'écouleront, sans doute, après la fin des hostilités, avant que ces personnes aient pu réaliser des bénéfices leur permettant de se libérer sans subir trop de dommages (1). Il fallait donc, de toute nécessité, se résigner à adopter la deuxième solution, la plus radicale, mais qui était comme le corollaire du moratorium, du moins en l'état actuel des prorogations d'échéance. L'objet de ces propositions ou projets est surtout d'accorder aux locataires des avantages consistant soit dans une réduction du loyer, ou une exonération complète, soit dans la faculté de résiliation. Quelques-unes prévoient en même temps ou séparément des remèdes à administrer, pour ne pas laisser les propriétaires supporter tout le poids de ces mesures. Nous commencerons donc à examiner les modifications proposées en faveur des locataires et comme contre-partie, nous rechercherons les divers procédés, au moyen desquels les propriétaires pourraient être indemnisés des pertes que ces modifications leur feraient subir.

(1) Voir le *Temps* du 27 janvier 1915, pour les réclamations des locataires.

SECTION I

Droits éventuels des locataires.

Il n'y a que deux prérogatives que le législateur tenterait d'appliquer à la masse des locataires, qu'il considère comme incapables de payer : réduction ou exonération du prix du loyer et résiliation des baux en cours. Certaines propositions prévoient même encore la concession des délais, notamment le projet du Gouvernement. L'application de ces nouveaux avantages donne lieu à plusieurs systèmes, comme les modalités qui les entourent. Tantôt les locataires jugés intéressants profiteront de plein droit de ces mesures, tantôt leur bénéfice sera subordonné à une décision judiciaire. Dans un chapitre spécial, nous exposerons chacune des facilités désignées ci-dessus, et à la suite de cet exposé nous terminerons en examinant le système d'arbitrage à organiser, destiné à faire l'application des textes nouveaux ou à trancher les litiges pouvant surgir.

CHAPITRE PREMIER

RÉDUCTION OU EXONÉRATION DES LOYERS.

Nous groupons dans le même paragraphe sous la rubrique qui précède, toutes les innovations tentées devant aboutir à une exonération partielle (réduc-

tion) ou totale des termes. Nous ne voulons pas discuter le principe général permettant au législateur d'intervenir dans des questions réglées par les conventions particulières, non plus que les motifs tout à fait sérieux qui, en cette matière commanderaient l'abstention. Nous essaierons seulement de dégager, si, toutefois les auteurs de ces projets ou propositions ont éprouvé ce scrupule, la règle d'ordre juridique, pouvant justifier les dérogations, qui, disent-ils, sont nécessitées par l'état de guerre.

Il est une théorie, pour ainsi dire toute trouvée, qui n'est pas formulée dans un texte de nos codes, mais qui résulte des nombreuses applications qui en sont faites : *c'est la théorie des risques*. Au cas de perte ou de destruction d'une chose, objet d'un rapport synallagmatique, quelle partie doit en subir les effets ? C'est ainsi que se pose la question, dans le contrat de bail, comme dans les autres; elle est résolue par l'article 1722, ainsi conçu : « Si pendant la durée du bail, *la chose louée est détruite* en totalité par cas fortuit, le bail est résilié de plein droit ; si elle n'est *détruite* qu'en partie, le preneur peut, suivant les circonstances, demander *ou une diminution du prix ou la résiliation* même du bail. *Dans l'un et l'autre cas, il n'y a lieu à aucun dédommagement* ». C'est donc à la charge du bailleur que les risques sont mis. Il n'est pas douteux que les hypothèses prévues par cette disposition sont énumérées limitativement,

surtout qu'il s'agit de sacrifier un des cocontractants à l'autre. Du reste, ce n'est pas d'une manière arbitraire que les rédacteurs du Code civil ont fait supporter le risque au propriétaire. C'est parce qu'il est propriétaire, entendu au sens étroit, c'est-à-dire pouvant disposer de sa maison en maître, qu'il subit les conséquences des cas fortuits et des forces majeures; c'est parce que, dans l'éventualité de destruction partielle ou totale de sa maison, il est toujours seul à en supporter les conséquences, qu'il doit en être de même, quand son immeuble est loué à un autre. L'aléa repose donc sur le fait qu'une personne est propriétaire ; énoncée de cette façon, on paraît poser une vérité qui n'a pas besoin d'être démontrée : D'où il suit que l'article 1722 est la consécration de ce fait et constitue l'application de cette idée au locataire, qui ne peut plus être tenu lorsque la chose louée est détériorée de façon à ne plus pouvoir servir à sa destination.

Or, on a proposé d'étendre ce texte et d'adapter la théorie du risque en matière de bail, aux situations de fait créées par la guerre. Il importe de dire qu'une catégorie de locataires se sont trouvés en mesure d'invoquer l'article 1722, pour se faire dégager de l'obligation de continuer la location ou pour obtenir une diminution de prix ; nous faisons allusion aux locataires dont les immeubles ont été atteints par le bombardement ou incendiés. Ce n'est que l'application du

droit commun. Mais comme heureusement, il est encore des locataires qui n'ont pas été soumis à ces effets matériels, mais qui ne peuvent pas exécuter leurs engagements, il a bien fallu essayer d'interpréter l'article 1722 d'une façon tout à fait extensive.

Dans le rapport fait au nom du Gouvernement par M. Ignace, on voit se manifester déjà l'idée qu'il ne faut pas laisser les locataires aux prises avec le droit, tel qu'il résulte de l'article 1722. Le rapporteur prouve avec exemples à l'appui, tirés de décisions de jurisprudence rendues en 1871, que, suivant son expression, *le droit commun ne résout rien* (1). La proposition où l'on aperçoit très nettement le désir de ne pas trop s'écarter des dispositions du Code civil et où l'auteur cherche à justifier des modifications à introduire à l'exécution des baux en cours est certainement celle déposée par M. Lairolle, le 22 décembre 1914. D'abord, il fait une réserve concernant les locataires des départements envahis et dit à ce propos « qu'il y aura lieu d'examiner s'il n'y a pas lieu d'adopter un mode de procéder analogue à celui de la loi des 21 avril, 9 mai 1871 ». Il ajoute : « dans tous les cas, l'application de l'article 1722, *tel qu'il existe*, ne saurait faire difficulté ». C'est dire que, pour permettre la diminution du prix du loyer ou la résiliation du contrat de bail, le locataire n'a qu'à se prévaloir de la

(1) Voir rapport n° 1212, p. 11.

disposition précitée. Pour soutenir cette thèse, M. Lairolle s'appuie, du reste, sur des précédents judiciaires. Des arrêts avaient, en cette matière, assimilé les cas *de privation matérielle de jouissance* à ceux de destruction partielle (1). Le locataire qui a été obligé de quitter pendant un certain temps l'habitation louée, peut obtenir une réduction sur le prix du loyer, correspondante au temps pendant lequel sa jouissance a été interrompue. La plupart des arrêts rendus en cette matière, à propos des litiges déjà soulevés sur la question des loyers après la guerre de 1870, concernent les effets immédiats des hostilités sur les baux. En effet, le preneur qui justifie avoir été contraint, par la force majeure (bombardement, réquisition), *de quitter* les lieux, peut prétendre à une réduction de loyers ou solliciter la résiliation, aux termes de l'article 1722.

Il est à remarquer que le cas fortuit, pour pouvoir donner lieu à cette extension, doit porter sur *la chose même, objet du bail*. A ce point de vue et en réservant notre appréciation sur la légitimité de cette interprétation, on peut soutenir que la privation de jouissance due sans doute à un fait qu'il n'était pas au pouvoir du preneur d'empêcher, s'est pour ainsi dire confondue avec la chose elle-même et que dans la mesure où il y a eu diminution de jouissance *matérielle*,

(1) Voir proposition Lairolle, p. 4.

il y a eu aussi, en quelque sorte, perte matérielle *fictive* de la chose louée. L'assimilation peut même revêtir une force toute particulière si l'on considère que, c'est dans les effets constituant au regard du preneur l'utilité de la location, que réside tout son droit et non pas dans la matérialité ou dans la détention pure et simple de la chose : en sorte qu'on peut affirmer que la diminution des avantages matériels équivaut à la destruction de la chose. En effet, le droit du locataire est, en réalité, assez complexe. Il comporte plusieurs droits dérivés; le fait de prendre à bail un immeuble constitue le locataire, détenteur. En tant que tel, il n'y a pas à tenir compte de la destruction de la chose, qui ne produit ses effets qu'au regard du seul bailleur. D'autre part, et c'est toute la substance du contrat, le droit d'usage de la chose louée est, celui qui confère au locataire tous les avantages qui ont motivé de sa part la conclusion du bail. Le locataire a contracté, en vue de jouir paisiblement d'une maison d'habitation : le droit ainsi défini qui doit s'exercer sur la maison en est inséparable, et il n'est pas inexact de dire que lorsque ce droit est réduit à néant, par suite d'un cas de force majeure, c'est en réalité pour le preneur la même chose que si la maison était détruite matériellement. Cette dernière éventualité réalisée n'aggraverait pas sa situation. ,

Il a été ainsi jugé que l'arrêté du Gouvernement ordonnant la fermeture des théâtres et rendant im-

possible la jouissance, permettait au directeur de faire résilier son bail ou de demander une réduction de loyer. (Paris, 23 décembre 1871. D. 71. 2. 225). La réquisition d'une maison donne lieu aux mêmes solutions. (Lyon, 25 mars 1871, D. 71. 5. 245). Ces décisions ne s'appliquent qu'au cas où, par suite de la guerre, un acte des Pouvoirs publics vient entraver l'exercice des droits du locataire. Lorsque l'état d'hostilités n'est plus l'occasion de cette restriction de la jouissance, mais en est la cause immédiate, comme un bombardement menaçant la vie du locataire, ce dernier peut invoquer l'article 1722, s'il a été contraint de s'enfuir, sauf à lui à démontrer que le danger qu'il courait en demeurant dans les lieux loués n'était pas imaginaire et que le péril était imminent (Trib. de paix de Paris, 7^e arr., 27 janv. 1871) (1). Cette réserve tempère la facilité avec laquelle un locataire aurait pu, sous le couvert de l'urgence, réclamer à son profit l'application de l'article 1722, s'il n'avait pas eu à faire cette preuve. En effet, le bailleur aurait eu à supporter les conséquences non d'un cas fortuit, mais d'un fait tout à fait personnel au preneur, à moins de prendre en considération les divers éléments dont l'article 1112 requiert l'examen pour l'appréciation du vice de violence.

Jamais la simple diminution des avantages de la

(1) D. 72. 3. 6.

jouissance n'a été assimilée à la perte matérielle de la chose louée. Notamment, le titulaire d'une place dans une foire ou marché, ne peut se prévaloir de la diminution *des recettes*, pour s'exonérer du paiement du droit de place, alors qu'il lui a été possible, aux jours fixés, d'exploiter son commerce (Chambre des Requêtes, 21 janvier 1874, D. 74. 1. 170). De même un arrêt de Lyon du 1^{er} février 1871 (D. 71. 3. 103) a refusé l'application de l'article 1722 au profit de l'entrepreneur de spectacles qui prétendait avoir subi une diminution de recettes, alors qu'il avait été constaté que la jouissance elle-même n'avait pas été atteinte.

La guerre actuelle a donné lieu à la formation d'une jurisprudence analogue. Le directeur d'une école réquisitionnée, à destination d'ambulance, peut obtenir la réduction du prix du loyer ou faire résilier son bail. (Poitiers, 12 juillet 1915, *G. des Tribunaux*, 2 septembre 1915). Le même droit a été reconnu au directeur d'un théâtre fermé pendant un certain temps. (Seine, 3 juillet 1915, *Gaz. des Tribunaux*, 12, 13 et 14 juillet 1915). En général, la privation des revenus ne donne jamais lieu à application de l'article 1722 (cf. les arrêts et jugements précités). Cependant, une décision du 1^{er} mai 1915 a reconnu en cette hypothèse, au profit du locataire, l'exercice de ce droit, alors que les recettes avaient subi une baisse; ce qui, il faut le constater, ouvre la voie à la réforme législative. Mais il n'y a eu là qu'un seul cas, qui ne s'est pas reproduit.

Voir *Gaz. des Trib.*, 20 mai 1915). On pourrait citer, en sens inverse, un jugement du tribunal de Cusset du 27 janvier 1915, aux termes duquel, pour invoquer le bénéfice de l'article 1722, la privation de jouissance doit avoir duré un certain temps. (*Droit*, 28 mars 1916.

Nous avons essayé de démontrer plus haut que l'article 1722 est celui qui organise la répartition du risque et que c'est en tant que propriétaire que le bailleur subit les conséquences de la destruction totale ou partielle de son immeuble. C'est donc une extension que de lui faire supporter l'effet d'une simple privation de jouissance, alors que l'immeuble est resté intact. Le propriétaire ne peut, en sa qualité, *être garant de faits personnels* de son locataire. Il est peut-être utile autant que juste que le preneur, qui n'a pu, à cause d'un fait de guerre, notamment, habiter la maison à lui louée, ne soit pas contraint de payer son loyer, comme si en réalité il ne l'avait jamais quittée. Quoi qu'il en soit, cette interprétation de l'article 1722 ne se peut justifier, puisqu'en fait la question des risques n'est plus en jeu.

De là à adopter la thèse de M. Lairolle, il n'y avait qu'un pas. Lorsque, tout en demeurant dans la maison, le locataire n'a pas retiré de sa jouissance tous les avantages qu'il avait escomptés au moment du bail, il se forme à son profit un droit à la réduction du loyer ou à la résiliation du bail. D'après l'« Exposé des motifs » de sa proposition de loi, un contrat de bail com-

porte deux éléments : d'abord *la jouissance matérielle d'un local* et ensuite la perspective des avantages que ce local peut donner par sa situation, dans la ville où il se trouve, la position qu'il occupe dans tel ou tel quartier, le genre de commerce qui va y être installé et la clientèle sur laquelle on peut compter. Ce sont même, ajoute-t-il, ces derniers éléments qui, surtout, sont la raison d'être de la fixation du prix de location. L'élément matériel est le moyen d'arriver au second : l'élément immatériel, la clientèle, et c'est la réunion de ces divers éléments qui détermine le prix du bail et qui constitue, en réalité la chose louée (1). Il nous semble que l'auteur de cette proposition, part *d'une situation de fait*, pour en dégager une *situation de droit*. En fait, le bailleur et le preneur, pour arriver à la fixation d'un prix de loyer, font entrer dans leurs calculs, pour reprendre l'expression même de M. Lairolle, un élément matériel et un élément immatériel. Le propriétaire élève ses prétentions, qui sont acceptées par le locataire, lorsque chacun aperçoit les avantages qu'il peut retirer de la location. Le prix du loyer est bien donc la contre-partie des éléments accessoires comme de la jouissance elle-même. Pourtant personne ne peut affirmer que le bailleur soit tenu, en vertu du contrat de procurer au

(1) Doc. parl. Chambre, 1914, p. 2183. Séance du 22 décembre 1914.

locataire toutes les utilités qui dérivent de cette jouissance. En droit, le propriétaire ne peut être contraint de procurer à son locataire des bénéfices commerciaux (1). Une assimilation inexacte a été faite entre le bail d'une maison destinée à l'exercice d'une entreprise et la cession d'un fonds de commerce. Si l'on peut dire que le vendeur reçoit un prix moyennant la vente de l'universalité que constitue le fonds, on ne peut soutenir que le bailleur perçoit ses loyers à charge par lui de maintenir le locataire dans une situation commerciale toujours prospère. Dans ces conditions, le contrat de bail se doublerait d'un contrat d'assurance contre l'aléa des entreprises, ce qui serait dénaturer la substance du louage des choses, qui est essentiellement un *contrat commutatif*. Il faut bien reconnaître que l'interprétation de la jurisprudence sur la privation matérielle de jouissance ouvrirait la voie à cette nouvelle proposition. Le locataire ayant droit à une réduction du loyer, pour le cas où il n'aurait pu jouir de l'immeuble loué, aura le même bénéfice lorsque la jouissance matérielle ne lui aura pas réservé toutes les commodités qu'il en attendait. En tout cas, il est à remarquer que pas plus les décisions de la Cour de Cassation que la tentative faite par M. Lairolle ne peuvent, d'aucune manière être ba-

(1) Voir *Revue trimestrielle de Droit civil*. 1915, p. 358 et suiv., n° 82.

sées sur l'article 1722. Il a déjà fallu torturer ce texte pour considérer comme une destruction la privation matérielle et temporaire de la jouissance d'un immeuble, qui loin d'avoir été détruit, est resté intact, dit M. Wahl; il ajoute : « Il aurait fallu le torturer bien davantage pour lui faire dire que quand non seulement l'immeuble n'est pas atteint, mais que le locataire a pu matériellement en jouir, le loyer est suspendu » (1).

L'auteur de la proposition s'en est bien aperçu et c'est pourquoi il a tenté la justification des réductions de loyer en se basant non plus sur l'article 1722, mais sur l'article 1725. Il ne se prononce pas d'une façon décisive, mais, de l'exemple qu'il donne, on déduit facilement son intention. « Un hôtel, dit-il, obtiendrait une diminution de loyer si l'on édifiât devant lui une construction qui lui enlèverait le jour et la lumière. Est-ce que la chose louée, c'est-à-dire *la chose avec ses avantages* n'est pas autrement atteinte que par une diminution matérielle d'air et de soleil, si elle subit les effets foudroyants d'une guerre européenne et mondiale (2) ? » Malheureusement l'article 1725 ne peut pas plus, dans la circonstance, être invoqué que l'article 1722. On ne peut comparer, comme le fait l'auteur de la proposition, les effets

(1) *Loc. cit.*, p. 358, n° 82.

(2) *Loc. cit.*

d'une guerre avec ceux produits par la construction d'un immeuble, préjudiciable à l'aération et à l'éclairage d'un autre. Dans ce cas, il y a, en effet, un trouble de droit, une personne prétendant pouvoir exercer une servitude ou un droit à la jouissance et le propriétaire est tenu de l'obligation *de garantie* ; le trouble de fait, ne reposant sur aucune prétention légitime, et c'est le cas de la guerre, ne donne droit à aucune réduction de loyer, car le bailleur n'est pas, de par la loi, obligé d'en garantir le preneur. C'est à ce dernier à se défendre comme il l'entendra. Du reste, il est impossible de considérer même comme un trouble de fait, la diminution ou la privation des avantages que comporte la jouissance d'une habitation. Ils peuvent en être la conséquence ; ils ne constituent pas le trouble en lui-même. En dernière analyse, M. Lairolle veut justifier l'extension qu'il fait de la théorie des risques par une autre extension de la théorie de la garantié, en matière de bail ; il est à peine besoin de dire que ces deux théories ne sont soulevées par aucune origine commune et répondent chacune à des concepts juridiques différents. Voilà pourquoi, peut-être, en désespoir de cause, et dans la pensée d'avoir assez motivé la nécessité d'une disposition nouvelle, M. Lairolle, quoique ayant affirmé que l'application de l'article 1722, *tel qu'il existe* ne saurait faire difficulté, propose au vote de la Chambre un texte ainsi conçu ; modifiant l'article 1722 et dont

nous ne mentionnons que les additions : « Si elle n'est détruite qu'en partie, en elle-même ou dans ses avantages essentiels, etc. » De cette façon, la tâche des tribunaux sera réduite ; il n'y aura plus lieu de faire des tours de force juridiques pour faire dire à un texte, ce que jamais les rédacteurs n'ont pensé et voulu lui faire dire. A notre sens, il aurait été peut-être utile de ne pas procéder par simple remaniement de l'article 1722, car, comme nous l'avons dit, ce n'est ni plus, ni moins qu'une aggravation du risque qu'il s'agit de faire supporter au propriétaire, et, qu'en réalité, la question du risque n'est plus en jeu, d'autant que, rien, dans le texte ne fait supposer qu'il s'agit là d'une mesure de transition, qui ne serait en vigueur que pendant la durée des hostilités. C'est peut-être la plus grave critique que l'on puisse diriger contre cette proposition. De plus, au terme de l'article 2, la présente loi serait applicable aux loyers courus depuis le 1^{er} août 1914; c'est l'article le plus utile, puisqu'il permettra, s'il est définitivement adopté, aux locataires malheureux, pour lesquels le moratorium n'a fait que retarder la solution, de l'invoquer pour ne pas succomber sous la charge écrasante des loyers arriérés. Elle n'en est pas moins critiquable, par suite de la *rétroactivité* qu'elle comporte. D'ailleurs, l'Exposé des motifs ne se réfère qu'à la réduction des loyers industriels et commerciaux. M. Lairolle renvoie la solution à donner en ce qui concerne

les locataires des départements envahis, à une date ultérieure, (quand la guerre actuelle sera terminée), ces personnes auraient peut-être autant besoin de connaître leur sort, que les commerçants et les industriels. Enfin, des petits locataires, il n'en est pas question, sauf que, dans la dernière proposition de l'article 1^{er} on peut voir une concession de délai, faite en termes généraux. Mais leur dette de loyers ne sera pas réduite. Il y a pourtant à retenir deux choses de l'essai fait par M. Lairolle. D'abord les nouveaux droits qu'il propose d'accorder aux locataires, il les veut motiver, en s'appuyant sur des textes. Comme dit M. Wahl, la proposition n'en a pas moins un grand intérêt, elle repose sur des principes juridiques. Ensuite il reconnaît qu'il ne faut pas porter atteinte aux intérêts également respectables des propriétaires, qu'en conséquence, il faut examiner chaque situation en elle-même, parce que, autant de cas il se présente, autant de décisions différentes doivent être rendues. M. Lairolle aide donc les tribunaux dans leur besogne, en leur fournissant un nouveau texte, qu'ils appliqueront à chaque litige soulevé devant eux, mais il réprouve par là même, *le procédé du forfait*, et c'est en quoi consiste, à notre avis, le plus grand mérite de sa proposition.

Toutes les autres propositions ne se mettent pas en peine de trouver une base à leurs innovations; certains députés constatent seulement que la disposition de l'ar-

ticle 1722 est inapplicable au cas de dépossession des lieux loués, à plus forte raison, de la diminution des avantages de la jouissance (1). Ils en concluent qu'il faut le compléter par une règle *plus humaine et plus équitable*. Nous allons ainsi nous trouver en face de propositions, qui ne considèrent que des aspects de fait, pour arriver à modifier les baux ; c'est là toute leur justification. En substance, tous les exposés de motifs peuvent se résumer de la façon suivante. La guerre a créé des états spéciaux, a modifié les fortunes des individus ; les uns ont été privés de la jouissance matérielle des lieux loués, d'autres de la jouissance utile ; le Code civil n'ayant pas prévu ces conséquences, il convient de suppléer à son silence et d'interpréter la volonté des cocontractants. On peut dire que c'est là uniquement le motif de la législation désirée.

Nous allons nous attacher à examiner, de quelle façon l'ensemble de ces diverses propositions essaie de suppléer *au soi-disant mutisme* du Code civil, en indiquant, chemin faisant, les particularités qui les diversifient. S'il est un caractère commun à chacune d'elles, c'est bien celui de la nécessité de la protection à accorder aux locataires. Comment doit-elle se manifester ? C'est ce que nous devons examiner. La plupart mettent à la charge d'un tribunal quelcon-

(1) Voir proposition Bender, n° 621, p. 3 (Exposé des motifs).

que, le soin de décider dans quelle mesure les locataires seront exemptés de payer leurs loyers ; d'autres, ce sont les plus rares, établissent de plein droit le taux du sacrifice que doit consentir le propriétaire. A ce sujet, il convient de mentionner la proposition de M. Bachimont. Aux termes de l'article 1^{er}, les prix des loyers fixés par baux ou contrats verbaux avant la guerre seront, pendant toute la durée de la guerre, et une année après la cessation des hostilités, réduits d'un tiers. C'est bien ici le système du forfait, dans son arbitraire et sa généralisation. La réduction du tiers imposée au bailleur correspond-elle exactement à la diminution des ressources du preneur ? Il est permis de le nier. L'application d'une telle disposition risquerait de faire supporter pour tous les cas une diminution exagérée au propriétaire, sans que le locataire en ait profité. Si ce dernier est tout à fait ruiné, il ne paiera pas plus les deux tiers, qu'on pourrait, en adoptant un qualificatif historique, appeler les *tiers consolidés*, que la dette entière ; d'autre part, celui qui n'a pas souffert pécuniairement d'une façon sensible, trouvera dans le bénéfice de cette disposition, une remise partielle de dette, tout à fait injustifiée et surtout injuste. Comme confirmation de cette perspective, nous invoquons l'article 2, qui décide que pour les locataires ayant intégralement acquitté leurs loyers, les réductions, auxquelles *ils ont droit*, viendront en déduction des sommes

qu'ils auront à acquitter pour leur prochain terme. Cette disposition constitue, en quelque sorte, l'apothéose du forfait ; c'est le forfait appliqué jusqu'aux extrêmes limites, là, pourtant où il est manifeste qu'il heurte les faits. Le locataire a payé ; c'est qu'il a pu le faire ; le législateur, malgré l'évidence juge qu'il est insolvable, et pour le dédommager de la perte fictive qu'il aurait supportée, lui accorde la faculté d'imputer sur les termes à échoir les sommes dépassant le taux fixé. Nous sommes encore au-dessous de la vérité ; car ce n'est pas d'une faculté seule qu'il s'agit ici ; c'est d'une façon automatique, presque impérieuse, que le forfait doit s'appliquer. Il ressort nettement de cette proposition le désir de protéger le locataire malgré lui, comme si l'on voulait éviter entre les intéressés tout rapprochement. Heureusement, l'auteur n'a pas été jusqu'au bout, en ne prohibant pas les dérogations à cette loi éventuelle (1).

L'art. 3 contient, du reste, une réserve. Les propriétaires peuvent demander au juge de paix qu'il ne soit pas fait application de cette disposition à leurs locataires, moyennant qu'ils prouvent leur solvabilité. C'est le texte qui doit donner *le change* au propriétaire, et lui faire accueillir avec moins de crainte cette innovation. Sans pouvoir rien prédire en cette ma-

(1) D'ailleurs, il s'est rallié à la proposition *Bender*, où le forfait est supprimé (art. 7).

tière, nous estimons que la proposition de M. Bachimont n'aboutira pas à une loi définitive. C'est qu'en effet, puisqu'on veut légiférer sur cette question, et que, comme nous l'avons dit précédemment, le régime du moratorium conduit à cette nécessité, il faut, autant que possible, cataloguer par groupes les locataires en émettant des suppositions qui, sans être la vérité, seront plus ou moins proches de la réalité, et arriver à une quasi-consécration des faits. Nombreuses sont les propositions qui se sont inspirées de cette ligne de conduite, et, qui ont fait dépendre les réductions de l'examen des circonstances particulières à chaque intéressé. C'est au vu de la situation personnelle du locataire que *les arbitres* prononceront leur sentence. D'une façon générale, les propositions de loi répartissent les locataires suivant la division adoptée par les décrets du moratorium ; il y a distinction entre les mobilisés, les petits locataires, les commerçants, les personnes des départements envahis (1).

La question des mobilisés est, naturellement, comme lorsqu'il s'est agi de les faire bénéficier des ajournements, la plus importante, la plus délicate à solutionner. Il convient de remarquer que la seule qualité de militaire n'a pas, en général, inspiré les modifications à apporter aux baux. Dans ce sens, il y a peut-être un progrès sur les décrets de proroga-

(1) Voir le projet de loi déposé le 8 juillet 1915, n° 1094.

tion d'échéance. On tient compte de la *situation pécuniaire* de chacun, de la profession qu'il exerce et des avantages qu'il en a pu retirer, malgré l'état de guerre. En cette matière, il importe de signaler les conditions mises à la réduction des loyers des mobilisés, par l'article 6 de la proposition déposée par M. Flandin, le 5 mars 1915. Seuls les locataires ne disposant pas de ressources suffisantes, bénéficieront d'une diminution de loyer pouvant varier de 20 à 60 pour 100, calculée suivant le prix du loyer et le nombre d'habitants. Cette disposition est digne d'attirer l'attention, en ce qu'elle tient compte des charges de famille, supportées par le bénéficiaire de la réduction. L'existence d'un enfant mineur élèvera le taux de 5 pour 100. En même temps qu'elle serait basée sur la réalité, cette innovation aurait l'avantage de pouvoir jouer, dans une certaine mesure, à l'égal d'une prime à la natalité (1). M. Jobert répartit les mobilisés en deux classes : 1° ceux dont les familles ont touché les allocations de familles nécessiteuses ; 2° ceux dont les familles n'ont pas bénéficié de ces versements. Pour les premiers, il accorde la remise totale du prix du loyer ; pour les autres, une réduction d'un tiers (art. 3). Pour ces derniers, leur seule qualité leur donne droit à la concession de cette diminution, qui, par son caractère forfaitaire, n'est pas de

(1) Cf., dans le nouveau rapport déposé le 6 avril 1916, l'article 14 et la discussion à la Chambre, *J. O.* du 13 avril 1916, p. 878 à 897, — et l'article 14 *bis*, *J. O.* du 14 avril 1916, p. 910 et 912.

nature à satisfaire l'équité. Quant aux premiers, peut-on toujours dire que la participation aux subsides puisse être un critérium assez d'ur de l'état des personnes ? M. Ignace, dans la proposition déposée le 22 décembre 1914, part d'un point de vue qui est plus solide. Au mobilisé qui, pour cette cause, *aura été dans l'impossibilité de jouir des lieux loués*, soit par lui-même, soit par les membres de sa famille, il pourra être accordé remise du montant du loyer (art. 4). L'auteur ne fait qu'appliquer au contrat de bail, *l'exception non adimpleti contractus*. Au point de vue juridique, cette extension est critiquable, car le jeu de l'exception suppose la faute ou la négligence du cocontractant, en l'espèce, le propriétaire. Dans notre hypothèse, il y a cas fortuit. Nous reconnaissons qu'au point de vue économique, cette disposition pourrait être accueillie ; il serait équitable de donner une latitude au juge, qui pourrait tenir compte de la situation de fortune de chaque mobilisé, pour n'accorder la remise totale qu'au cas où le paiement même de la plus infime part de loyer se convertirait en une gêne pour le locataire.

La seule proposition qui ne tient compte que de la qualité de mobilisé est celle de M. Denais. 1° Suivant la localité qu'habite le locataire, une réduction de 100 francs à 30 francs par trimestre *est concédée* (art. 12). 2° Sur sa demande, le locataire, sur une quote-part de son loyer et suivant le nombre d'habitants, *peut bénéficier* d'une réduction de 50

pour 100 sur une première partie du chiffre, de 25 pour 100 pour une seconde, et de 10 pour 100 pour une troisième. Les dernières portent sur des sommes plus élevées (art. 13). 3° Enfin le mobilisé pourra, s'il trouve *insuffisantes* ces réductions, être soumis au droit des autres locataires [privation de jouissance utile] (art. 14). Voilà tout un faisceau de bénéfices, dont les deux premiers sont accordés uniquement à des locataires mobilisés et parce qu'ils le sont. En fait, c'est le système du forfait qui est appliqué, à la vérité d'une manière complexe, ce qui pourrait supprimer certains inconvénients d'un pareil régime. Pour les réductions visées à l'article 13, la solution pourrait être retenue dans une certaine mesure, car, c'est facultativement que le juge pourra appliquer ces taux, en tenant compte de la situation personnelle de chaque intéressé. Nous n'en dirons pas de même des exonérations prévues à l'art. 12, où c'est uniquement l'arbitraire qui sera la règle. Quoi qu'il en soit des modalités de ces propositions concernant les mobilisés, c'est à leur égard, qu'il faudrait peut-être prendre des mesures imposées par leur situation et que des innovations se justifieraient le mieux (1). L'ajournement de leurs dettes de loyers, conduisant à un arriéré lourd à supporter militerait en faveur d'un système destiné à leur faciliter le moyen de remplir leurs obligations, sans trop de dommage. Pour

(1) Voir p. 116.

ce qui est de la réduction des loyers, la situation des veuves et des héritiers des militaires tués à l'ennemi n'a pas été l'objet de modifications, indépendamment des causes qui, communes aux locataires en général, ouvriraient leur droit à l'exonération. Comme nous l'avons déjà dit, lorsque nous nous sommes occupé des effets du moratorium, les raisons d'ordre le plus élevé appelaient l'intervention de la puissance publique (1). De même que le décret du 7 janvier 1915, qui leur avait appliqué le bénéfice des délais, on pourrait souhaiter la promulgation d'une loi, venant réduire ou même supprimer la dette locative incombant à ces personnes. Si les propositions ne se sont pas expliquées sur cette question, c'est peut-être que la plupart font bénéficier les veuves et les héritiers de droits plus étendus, notamment leur donnent la faculté de résilier les baux conclus par leur mari ou leur auteur. Une seule proposition, déposée par les députés Rameil et Gouyon dispose que ces locataires seront, pendant la durée de la guerre, dispensés de plein droit de tout paiement de loyer (art. 3). « Aux veuves et héritiers directs, sont assimilés — nous reproduisons textuellement les expressions des auteurs de la proposition — les *veuves* ou *héritiers* des mobilisés *disparus* » (2). L'assimilation est donc poursui-

(1) Voir p. 36.

(2) Voir *Revue trimestrielle*. Janvier-juin 1915, p. 367, n° 87.

vie jusque dans *les mots*. L'état de disparition correspond à l'état juridique *d'absence* ; comme, dans ce cas, il y a incertitude sur le sort du mobilisé, il semble préférable de ne pas *préjuger* la question, en accordant à *la femme et aux héritiers présomptifs du disparu* des droits qui ne correspondraient pas à la réalité, qui, par hypothèse ne peuvent constituer que des droits éventuels. La situation juridique créée par *l'absence*, comme elle est organisée, ne nuit pas aux intérêts des créanciers. Il est impossible d'admettre que ce même état peut motiver au détriment des créanciers des loyers, une suppression complète de leurs droits. *Même dans ce cas, les raisons purement morales* ne militent pas en faveur d'une telle extension des bénéfices accordés aux locataires, dont la situation est certaine, donc appréciable en connaissance de cause. L'article 2 du projet du Gouvernement mentionne, parmi les personnes pouvant bénéficier d'une réduction, sous certaines conditions, les veuves et les héritiers de locataires tués à l'ennemi, alors même qu'ils n'auraient pas été mobilisés. Cette assimilation, à l'opposé de la précédente, est tout à fait équitable.

Pour les autres locataires non mobilisés, il convient de faire un départ entre les propositions. La plupart, dont les expressions mêmes se reproduisent et, qui sont consacrées par le projet, déposé au nom de la Commission de la législation civile, fondent le droit

à la réduction sur *la privation de jouissance ou la diminution de ressources*. En quoi doit consister la privation de jouissance ? Voici l'analyse des éléments qui la constituent : « *diminution des avantages d'utilité ou d'usage de la chose louée* » (1). Ces expressions font allusion aux divers cas où le locataire, soit, comme mobilisé, soit par l'effet d'un bombardement ou de l'invasion a dû quitter les lieux. Il peut même y avoir suppression totale de la jouissance. En tout cas, l'obstacle provient de l'état de guerre, qui a eu son influence sur la personne du locataire. Peut-être faudrait-il distinguer suivant les causes qui ont provoqué l'impossibilité de se servir de la chose louée. Les auteurs des propositions ont pensé que dans n'importe quel cas, l'abandon des lieux était justifié par la nécessité ou par l'imminence du danger. D'ailleurs, les arbitres désignés pour statuer sur ces litiges auront à examiner les motifs qui ont incité le locataire à fuir. Dans la proposition Bender et autres, la privation des avantages *d'agrément* peut justifier la réduction. Est-ce une autre condition ajoutée à celle de la perte de l'utilité de l'usage de la chose louée, ou bien n'est-ce qu'une adjonction superfétatoire ? Il est certain que le mot « agrément » évoque quelque chose de plus que les substantifs « utilité et usage ». L'agrément consti-

(1) Voir les propositions Denais (art. 14) et le projet de la Commission (art. 12). *J. O.* 4 mars 1916, p. 489.

tue un superflu, et, peut très bien ne pas exister, alors que les deux autres qualités qu'on peut retirer de la location sont réelles. Dans ces conditions, il serait peut-être exagéré de faire supporter au propriétaire la conséquence de cette suppression des avantages consistant dans le simple agrément, alors que le locataire est demeuré en possession des lieux. L'agrément comporte des diversités suivant chaque personne ; il faudrait se baser sur des considérations psychologiques, pour déterminer la mesure de cette privation ; l'agrément consiste dans un phénomène contingent, accessoire ; l'utilité et l'usage sont afférents à la chose louée ; ils seront toujours de même nature au regard des locataires successifs ; on peut les mesurer *in abstracto* d'une façon *objective* : ce sont des phénomènes nécessaires et principaux. Il en résulte que le propriétaire, qui conclut un bail, est capable de se rendre compte à l'avance des engagements qu'il doit contracter en ce qui concerne l'utilité et la jouissance, tandis qu'il lui est impossible de faire ce calcul, s'il s'agit pour lui de procurer des avantages d'agrément à son locataire. La bonne foi qui préside à l'exécution des contrats doit exiger la sauvegarde du bailleur contre les réclamations du preneur, tendant à la privation de cette catégorie d'avantages. A plus forte raison, doit-il en être ainsi dans les cas exceptionnels où le législateur veut faire supporter au bailleur des risques

plus considérables, notamment une réduction du prix du loyer (1).

Le deuxième élément pris en considération, pour décharger le locataire, est la diminution de ses ressources (2). Il n'est pas besoin de longs développements pour expliquer l'équité d'une telle disposition. La combinaison des deux éléments ne fera que donner plus de force à la réduction. C'est ainsi que le mobilisé qui aura été privé, en tant qu'appelé sous les drapeaux, de la jouissance et qui, d'autre part, aura dû supporter une baisse de ses revenus, invoquera également les deux titres de réduction. Le juge n'est pas limité dans l'exercice de sa fonction, quant au taux qu'il convient d'appliquer, si bien qu'il peut, d'après chaque espèce envisagée, prononcer même l'exonération totale. Certaines propositions ne tiennent compte que de cet élément, pour permettre la diminution du prix du loyer (3). L'article 1^{er} de la proposition Lafont est très net à cet égard. Mais toutes ces propositions établissent des présomptions parmi lesquelles il faut distinguer. Il semble que leurs auteurs n'aient pas voulu s'en remettre complètement à la discrétion d'un arbitre pour opérer la réduction. Ils ont prévu le cas où, de plein droit, les locataires sont

(1) Cf. arrêt du 26 mars 1872. D. 72. 2. 118.

(2) Voir proposition Bender (art. 7).

(3) Propositions Lafont, Jobert, Flandin, etc.

exonérés. Le critérium choisi est ou bien la perception de l'allocation militaire pour la famille des mobilisés ou bien des secours de chômage, ou encore des secours du bureau de bienfaisance. Dans tous ces cas, l'exonération est totale.

Parfois, pour en profiter, le locataire doit ne payer qu'un certain chiffre de loyer, variant entre 60 et 600 francs, suivant les localités. La plupart admettent au bénéfice de la réduction, sans considération de cet élément, ce qui est peut-être plus juste. L'attribution de ces diverses allocations est-elle toujours une marque infaillible de l'indigence ? Nous ne voulons pas résoudre cette question, de peur de découvrir des faits qui battraient en brèche ce critérium assez solide en théorie. D'après la proposition Lafont, *ont droit à l'exonération totale les locataires* dont les revenus ne dépassent pas une somme variant entre 1.500 fr. et 4.000 fr. ; la faiblesse du taux de l'intérêt est donc un signe de diminution des ressources (art. 4). Le locataire qui aura un revenu global de 5.000 francs et qui aura subi des dommages, du fait de la guerre, se trouvera forclos. Pas tout à fait, pourtant, car, aux termes de l'article 6, tout locataire ne rentrant pas dans les catégories précédentes et qui aura perdu tout ou partie de ses revenus, *pourra bénéficier* d'une remise des loyers pouvant aller jusqu'à l'exonération totale (1). Mais le locataire ne bénéficiera pas de cette

(1) Voir l'amendement Lafont sur l'article 14, qui a été rejeté. *J. O.* du 13 avril 1916, p. 890.

remise, avec la même facilité que celui dont la situation est prévue par l'article 4, puisqu'il lui faudra obtenir une sentence, l'autorisant à ne se libérer qu'en partie ou l'exemptant pour le tout du paiement du loyer. Le projet du Gouvernement, reproduisant intégralement les divisions établies pour le moratorium se réfère au chiffre du loyer pour baser le droit à la réduction (art. 2) ; à ce titre il mérite les mêmes critiques que celles dirigées contre la proposition précédente. Nous estimons qu'il serait préférable de laisser le soin d'apprécier, dans tous les cas aux arbitres, la mesure dans laquelle chaque locataire doit être astreint à continuer le paiement de son loyer, sans faire intervenir aucune réduction de plein droit, appuyée sur des éléments qui, à première vue, paraissent justifier la mesure en question, mais, dont la valeur est à peu près annihilée par la constatation des faits (1). Voilà pourquoi la déclaration ainsi conçue : « Les loyers des locataires *non mobilisés*, seront, *en principe* dus *intégralement* », qui forme le 3^e de l'article 3 de la proposition de M. Jobert, nous apparaît plus digne d'être conservée et devrait constituer le principe directeur que les intéressés comme les arbitres devraient toujours avoir sous les yeux. Nous nous garderons de considérer comme aussi souhaitable, la disposition du même député, d'après laquelle les locataires qui auront subi un préjudice quelconque

(1) Voir la proposition Rameil et Gouyon (art. 1^{er}).

pourront réclamer et obtenir la réduction *du tiers*. Cette réserve fait disparaître une partie des bons résultats que la ligne de conduite tracée plus haut était de nature à produire. Comme il ne peut pas être adopté une autre tarification, la commission cantonale, chargée en l'espèce de statuer, accordera donc dans tous les cas, la réduction du tiers et même lorsqu'elle jugera que le bénéfice, dont profiterait le locataire, auquel cette réduction serait appliquée, dépasserait le préjudice subi, elle devra déclarer qu'il n'y a lieu à aucune diminution. Il semble que le forfait hante l'esprit de l'auteur ; les loyers des mobiliisés, dont les familles n'ont pas touché l'allocation, seront réduits *d'un tiers* (art. 2, 2^e), les commerçants qui justifieraient d'une réduction sensible du chiffre de leurs affaires pourront réclamer et obtenir une réduction *du tiers*. Ce n'est pas à dire que nous nous décidions à approuver les propositions, qui, instituant des juridictions spéciales, se bornent à déclarer, d'une façon vague, par exemple que « des dégrèvements peuvent être accordés à toutes les personnes qui pourront prouver que, par suite du fait de la guerre, elles ne peuvent tenir leurs engagements » (1). Si le forfait conduit à l'arbitraire parce qu'il ne prévoit qu'une hypothèse, une disposition sans précision produit le même résultat, car elle peut donner lieu à une

(1) Proposition Cosnier et Patureau-Baronnet (art. 3).

application désordonnée et sans rapport avec la cause qui a justifié son établissement.

Quelles sont les innovations proposées en ce qui concerne les commerçants ? En général, ils peuvent bénéficier d'une réduction de loyer, s'ils ont été privés d'une partie de leurs revenus commerciaux. Suivant les expressions de M. Durandy, il s'agit d'une privation *de jouissance industrielle ou commerciale*. La plupart des propositions accordent des réductions proportionnelles à la diminution du chiffre des affaires ou au temps pendant lequel cette privation a eu lieu. Pour évaluer cette diminution, M. Durandy décide qu'il faut tenir compte des charges imposées aux intéressés (art. 5). Certaines admettent au profit des commerçants une présomption d'insolvabilité, basée sur la fermeture de leurs magasins, et qui ouvre à leur profit un droit à l'exonération complète. Parfois, comme dans la proposition Lafont, seuls les mobilisés peuvent en revendiquer l'application (art. 3). M. Jobert ne distingue pas entre la situation des différents commerçants. Cette solution est préférable, car il n'est question que d'une diminution de profit causée au commerce ou à l'industrie, sans tenir compte de la qualité du commerçant ou de l'industriel. On pourrait, il est vrai, soutenir que le militaire a été contraint de fermer son établissement, par suite de la déclaration de guerre, tandis que le non mobilisé aurait pu s'il l'avait voulu, laisser ses magasins ouverts. Le cas for-

tuit l'a moins atteint en quelque sorte que le mobilisé. Il n'y a dans tout cela qu'un cercle vicieux, puisque si le magasin ou la boutique a dû être fermée, c'est que le tenancier avait constaté déjà l'impossibilité pour lui de maintenir son chiffre antérieur d'affaires et avait prévu la disproportion éventuelle des charges à supporter et des profits à réaliser. A ce propos, il convient de se reporter au passage du rapport des projets du Gouvernement, où M. Ignace, commentant la proposition Lafont, affirme qu'il n'est pas d'avis d'accorder une réduction aux patentés qui ont fermé leurs établissements, car il est conforme à l'intérêt social d'encourager les commerçants et les industriels qui avaient maintenu ouverts leurs magasins ou leurs ateliers et avaient ainsi donné en même temps qu'une occasion de travail à leur personnel, au moins une apparence d'activité à la rue, au quartier ou à la région. Le rapporteur oublie sans doute que l'auteur de cette proposition, n'accorde une réduction de loyer qu'aux *patentés mobilisés* et qu'il ne dépendait pas de leur volonté de laisser ouverts leurs magasins. Ces critiques auraient dû être adressées à la proposition Jobert. D'ailleurs il faut reconnaître que les propositions de loi déposées en ce sens ne sont survenues que vers la fin du mois de décembre et même celles dont nous nous occupons datent respectivement du 28 janvier et du 18 février 1915, alors que depuis longtemps les commerçants et industriels avaient dû fer-

mer leurs établissements, et que ce n'était pas l'espoir de ne pas voir réduire leurs loyers qui les aurait conduits à continuer leurs affaires, pas plus qu'aujourd'hui l'éventualité d'une non-réduction ne les encouragerait à le faire.

Le projet du Gouvernement subordonne la réduction à la condition que, d'une part, il n'y ait pas eu exercice de la profession ou que le chiffre des affaires tel qu'il résulte de la moyenne des trois dernières années ait subi une réduction de plus de moitié, et d'autre part, qu'il soit dans l'impossibilité pour le patenté de se libérer même avec des délais. Une limite est fixée à la liberté des investigations du juge. Cette disposition peut bien se soutenir ; il est rare que le chiffre d'affaires se maintienne à un taux semblable pendant plusieurs années, encore plus rare qu'il soit accru d'une façon permanente et il est fréquent qu'il diminue. Il n'est pas douteux que l'état de guerre ait causé la perturbation dans toutes les professions, industries et commerces, mais si les causes ordinaires qui font périliter les ressources ont été absorbées plus ou moins par l'état actuel, il n'en est pas moins exact que leur influence loin d'être diminuée, n'a fait que s'ajouter à celle exercée par la guerre. Il semble raisonnable d'admettre que le bénéfice dont il est question ne pourra être accordé qu'en raison de la diminution de profit causée par la guerre ; c'est-à-dire si cette diminution est considérable, comparée au chiffre des

trois dernières années. Au vu de cette situation, l'arbitre jugera la mesure de la réduction qui correspond à la baisse des revenus. On nous objectera que, même, en temps normal, les profits peuvent diminuer de moitié sous l'influence d'autres causes, trop nombreuses pour qu'on puisse les énumérer. L'objection est moins forte qu'on ne pourrait le croire, car ce qui, en période ordinaire est cause de baisse du profit, réside dans la concurrence que les industriels ou commerçants exploitent à leur avantage, ou dont ils subissent les effets. Or, il est certain que la mobilisation a réduit considérablement ce risque, à tel point que si l'on pouvait effacer les conséquences immédiates de la guerre, en ne considérant que le seul point de vue de la restriction de la concurrence, on pourrait constater que le chiffre des affaires s'est sensiblement accru.

Les auteurs de propositions ne distinguent pas en général, et les réductions ne s'appliquent qu'aux locaux servant à l'exercice de l'industrie ou du commerce. Pour les loyers d'habitation, ils sont soumis aux règles que nous avons exposées ci-dessus et réduits dans la mesure où le locataire a subi une privation de jouissance ou une diminution de ses facultés. M. Lafont tient compte de la qualité de *commerçant et de mobilisé*, pour permettre l'exonération totale de ces loyers, s'il y a une diminution de revenus d'au moins 50 pour 100 (art. 3). L'exercice d'un com-

merce ou d'une industrie exerce son influence sur le paiement des loyers afférents à l'habitation. Cela est compréhensible, car c'est en prévision des profits qu'il espère retirer, que l'intéressé loue un appartement et l'effet de la guerre doit avoir sa répercussion sur cette quote-part. Mais il faut que le commerçant justifie d'une baisse de revenus assez considérable, de moitié, pour bénéficier de cette mesure.

Jusqu'à présent, nous avons vu les réductions accordées aux locataires d'une façon directe, sans que le fait du propriétaire intervienne. M. Dumont, dans une proposition ingénieuse fait bénéficier les locataires d'une exonération, en essayant de prouver que les propriétaires doivent la subir, car elle n'est qu'une compensation des bénéfices qu'ils ont réalisés par suite de la plus-value donnée à leurs immeubles par l'effet de l'exécution de travaux publics (1). C'est un fait, que personne ne peut nier, que les propriétaires ont profité de ces ouvrages, pour élever le prix de location. Il invoque aussi et surtout la loi de septembre 1807, autorisant un prélèvement, exercé sur la moitié de la valeur nouvelle acquise par l'immeuble. Les dépenses occasionnées par ces grands travaux pu-

(1) Comparer avec la proposition Levasseur, sur l'annulation des augmentations des loyers, à partir du 1^{er} janvier 1914 jusqu'au 1^{er} janvier 1925. — Cette proposition n'a d'ailleurs pas trouvé place dans les dispositions votées à la Chambre. Elle se réfère à la question générale dite *de la propriété commerciale*, et, à ce titre, a été distraite de la loi sur les loyers pendant la guerre. Voir *J. O.* du 20 avril 1916, p. 1037 à 1046.

blics ont été à la charge de *la collectivité* ; celle-ci a donc sur cette partie de la plus-value un droit incontestable. Au lieu d'en restituer le montant, le propriétaire subira une réduction, jusqu'à due concurrence. Nous reviendrons plus tard sur l'opportunité et la justice d'une pareille disposition, quand nous examinerons les mesures destinées à indemniser les propriétaires ayant souffert de la diminution de leurs loyers. Nous nous bornerons à constater l'effet de l'application d'une telle mesure au regard des locataires. M. Dumont affirme que c'est l'ensemble des personnes habitant la localité embellie par l'exécution de travaux publics qui doivent prélever une partie des plus-values immobilières, car ce sont elles qui ont supporté la dépense ; les propriétaires y ont contribué pour leur part ; pourquoi, dès lors faire bénéficier du prélèvement uniquement les locataires, qui ne constituent pas à eux seuls toute la collectivité ? D'autre part, puisque M. Dumont invoque le précédent de 1807, pourquoi le prélèvement supporté par les propriétaires aurait-il lieu sous forme d'une réduction de loyers et non pas d'une indemnité, versée au Trésor public ? Enfin, comme *les deux tiers* des augmentations effectuées depuis le 1^{er} janvier 1900 viennent en déduction du montant des loyers dus par *le locataire actuel, quelle que soit la date d'entrée en jouissance*, il résulte que ce même locataire pouvant n'être plus le même que celui qui a commencé à habiter l'immeuble en l'année 1900, prélèvera à son profit,

sous forme de réduction de loyer, une part de la plus-value, qui, selon toute justice, aurait dû être répartie proportionnellement entre le locataire actuel et les locataires précédents, lesquels auront peut-être supporté la charge de la dépense nécessitée par l'exécution des travaux. L'application d'une telle disposition serait d'autant plus injuste, que ce locataire actuel pourrait n'avoir pas souffert pécuniairement des effets de la guerre.

Comment convient-il d'apprécier le contenu des projets ou propositions tendant à une réduction de loyers ? Nous avons constaté combien, elles étaient disparates au point de vue des modalités que comporterait l'application de chacune. Il ne nous appartient pas de juger à l'avance, l'effet qui pourra résulter de la promulgation d'une loi dans ce sens ; en l'état, ce serait impossible, du reste. Mais ce qu'on peut, dès maintenant affirmer, c'est que cette loi sera délibérément, intentionnellement rétroactive, sous prétexte d'interprétation des baux. En effet, il est permis de prévoir que la réduction portera sur tous *les loyers échus* depuis la déclaration de guerre, — certaines propositions admettent le droit de réclamer les termes payés (1), — et sur les loyers à échoir depuis sa promulgation, mais dont le taux et les délais de paiement avaient été fixés d'un commun accord. M. Rol-

(1) Art. 19, projet de la Commission. — Cf. art. 23. Sous forme d'imputation des loyers échus sur les loyers à échoir, la Chambre a consacré ce principe. Voir *J. O.* du 15 avril 1916, p. 950 à 955.

land distingue pourtant entre la réduction des loyers échus et à échoir. S'agissant des premiers, il décide et personne ne peut y contredire, que ces propositions tendent à faire modifier par le législateur les effets régulièrement produits des contrats, qu'elles touchent à des situations régulièrement acquises. Il est impossible de concevoir l'application d'une disposition, aux termes de laquelle, les loyers payés ne feront pas obstacle aux droits nouveaux que comporte la présente loi. En ce qui concerne les termes à échoir, il admet que le Parlement, tout en n'ayant pas le droit de faire une loi les réduisant, pourrait introduire une modification dans le système du Code civil, s'appliquant à ces termes: car, d'après cet auteur, les parties ont entendu se référer au système légal et sont censées avoir adhéré par avance à toutes les modifications apportées par le législateur à ce système (1). M. Rolland ajoute, du reste qu'il va de soi qu'une loi de ce genre ne pourrait pas s'appliquer aux contrats dont les auteurs auraient marqué leur intention de ne pas se référer au système légal. Mais ce n'est là qu'une réserve tout à fait platonique, puisque les cocontractants, au moment de l'accord n'ayant pas prévu l'état de guerre n'ont pas pu, pour une série de termes, prévoir les modifications que le législateur pourrait introduire

(1) Voir *Revue du Droit public*, octobre; novembre, décembre 1915, p. 852.

dans l'ordonnance du contrat de bail. Nous estimons qu'une telle distinction ne se justifie pas du point de vue juridique. Les termes à échoir tout comme les termes échus ont déjà été sanctionnés par la loi ; leur paiement n'a pas été effectué, mais les parties ont bien entendu, pour cette échéance, se référer aux textes du Code civil tels qu'ils étaient rédigés au moment où le bail a été conclu. De plus, la fixation d'un prix de loyer est une convention qui ne repose sur la loi, que dans la mesure où elle est sanctionnée ; le preneur est tenu de payer, car il s'est obligé à le faire. La loi qui, après coup, viendrait réduire, sous quelque prétexte que ce soit, le montant du loyer, serait une atteinte à la liberté et à la volonté des parties. Tout ce que l'on peut affirmer, c'est qu'à la vérité, tout en étant aussi injuste que dénuée de sens juridique, une disposition concernant les loyers à échoir serait moins *abusive* que celle réduisant les loyers échus, car ici le contrat est, en quelque sorte épuisé, il a produit tout son effet ; aucune règle nouvelle ne peut impunément le réorganiser sur d'autres bases. Dans les deux hypothèses, le législateur prend la place des co-contractants et forme un bail nouveau, dans la conclusion duquel les intéressés n'ont pas donné leur consentement, si bien qu'on pourrait soutenir que le propriétaire, qui seul est lésé par l'application d'une mesure réduisant ses loyers, aurait le droit d'exercer une action motivée sur l'absence du consentement, à

moins que, pour rendre sa position imprenable, le législateur ne vienne à déclarer aussi l'abrogation de l'article 1108, aux termes duquel une des conditions essentielles pour la validité d'une convention consiste *dans le consentement de la partie qui s'oblige*. Non seulement, comme le dit M. Rolland, le procédé est nettement *incorrect*, au point de vue juridique, mais *politiquement et socialement*, une mesure de ce genre est très grave. Elle constitue un *précédent des plus dangereux* (1). C'est peut-être et surtout, à cause de cela qu'une pareille disposition ne devrait pas voir le jour.

Pourtant certains jurisconsultes se sont ralliés en partie à l'idée d'une intervention du législateur, dans cette matière. M. Berthélemy, dans une lettre adressée au directeur du *Temps* proposant une ligne de conduite, après avoir décidé qu'il ne fallait pas favoriser les locataires qui avaient les moyens de se libérer, ajoute : « Il importe de résoudre *la question de justice*, en exonérant définitivement, dans une mesure à déterminer, les locataires dont les charges ne répondent plus au service rendu. » Il paraît singulier de placer sous l'égide de la justice une disposition tendant à supprimer un droit de créance régulièrement acquis. L'application de la justice, comme son con-

(1) *Revue du Droit public*, p. 751. Octobre, novembre, décembre 1915.

cept suppose un équilibre ; ce serait le rompre que de n'appliquer cette idée qu'au profit du seul locataire, donc, sous les apparences de l'équité, on favoriserait la perpétration d'une injustice. Il est vrai que M. Berthélemy donne une notion du contrat de bail, tout à fait particulière. Il le considère volontiers comme une *société* formée entre le locataire et le propriétaire (*il s'agit du bail commercial*), dont le but est de répartir les profits commerciaux. Les prix de ces locations ne sont pas seulement la représentation de l'emplacement dont on s'est procuré la jouissance. On y tient compte de l'importance des *bénéfices* que, grâce à cet emplacement, le locataire peut réaliser. *Ces bénéfices éventuels se partagent, en définitive, avec le propriétaire*. Un peu plus loin « *il ne peut plus partager avec le propriétaire des recettes que la force majeure a supprimées* ». L'auteur conclut qu'une entente nouvelle est désirable, afin de répartir les risques d'une façon plus équitable, c'est, sans doute, de diminuer la part de chacun. En réalité, M. Berthélemy, pour justifier les réductions, part *d'une constatation de fait*, à savoir que le prix du loyer d'un établissement commercial est fixé d'après la part de profits que la jouissance permettra d'y réaliser, mais il aboutit à des conséquences, qui ne peuvent légitimement découler que d'un contrat de société ou d'association en participation. Pour que le locataire puisse voir réduire son loyer, il faudrait pouvoir dire que c'est un as-

socié, qui perçoit une partie des bénéfices d'entreprise et en verse une autre à son coassocié parts dépendant du chiffre des affaires (1). Il est évident que le contrat de louage ne repose pas sur ces données, les éléments de l'un et de l'autre ne sont pas *fongibles*. Pour justifier la réduction du loyer, il serait nécessaire qu'on pût affirmer que les cocontractants n'ont pas entendu faire un *bail*, mais une *société*. Eux seuls sont maîtres de le décider ainsi, d'un commun accord; mais le législateur, s'il n'a pas le droit de réformer un contrat, n'a pas certes le pouvoir de disposer que désormais le contrat de bail sera considéré comme une société, quant aux obligations engendrées par sa conclusion. C'est pourtant ce qu'il accomplirait en autorisant la réduction des loyers, dans la proportion de la diminution des bénéfices d'exploitation. Enfin, la justification des mesures proposées ne vaudrait qu'en tant qu'il s'agirait de baux commerciaux. Pour les autres, qui ne sont pas moins nombreux, il ne peut être question de donner une base équitable, même apparente, à la réduction.

Les partisans de l'intervention législative pourront enfin se retrancher derrière le précédent de la loi du 21 avril 1871, qui a été assez invoquée, du reste par ceux qui ont déposé des propositions dans ce sens.

(1) Voir en ce sens Paris, 3 juillet 1915. *Gazette des Tribunaux*, 11 juillet 1915.

Cette loi décidait que des jurys pourraient accorder, sur le prix de *trois termes échus*, des réductions : en cas de *privation matérielle de jouissance*, pour tous les locataires ; en cas de privation ou de diminution dans la jouissance industrielle ou commerciale pour les locations à caractère industriel ou commercial. Dans ce dernier cas, *une réduction du quart* pouvait être appliquée. On peut se rendre compte des différences existant entre la loi du 1871 et celle que proposent les députés, qui, en partie sont occasionnées par la diversité des situations. Il est à peine besoin de rappeler que les conséquences de la guerre de 1870 et de la guerre de 1914 sont tout à fait différentes, et que leurs effets ont reçu une ampleur qui n'était pas celle de la guerre de 1870. Il est même certains détails qui permettent de conclure que la situation actuelle est plus favorable. L'hiver de 1871 avait été rigoureux, les faits de guerre s'étaient poursuivis jusqu'à l'investissement de Paris ; à la guerre internationale s'était jointe la guerre civile. Tous ces éléments sont étrangers à notre époque. Malgré cela, par suite de la mobilisation générale, toute la vie économique a été suspendue et raréfiée. Le moratorium a été étendu à toutes les échéances. C'est pourquoi la loi de 1871 n'a eu d'application que pour les loyers dus par les locataires de la région parisienne. Dans ces limites, il y avait pourtant des faits très rapprochés qui, plus qu'aujourd'hui, auraient dû attirer

d'une façon spéciale l'attention des Pouvoirs publics. Les décrets du gouvernement de la Défense nationale avaient accordé des délais, pour les termes échus à Paris en octobre 1870 et janvier 1871. La Commune, sans doute, par calcul, décréta *la remise générale* des termes d'octobre 1870, janvier et avril 1871. C'est peut-être la mesure la plus audacieuse, qui ait été jamais prise dans cet ordre d'idées. L'échec qu'elle éprouva fut en rapport avec l'aberration qui avait pu conduire à déchirer ainsi des contrats. Malgré cela, les membres de l'Assemblée nationale durent, dans la préparation d'une loi équitable, tenir compte, de l'impression produite sur les esprits par l'attrait d'une remise de loyers. La situation actuelle est différente. Sans doute le moratorium a prorogé les échéances de termes pendant *sept trimestres*, et quelques locataires ont pu se flatter de voir convertir ces attermoiements en remises pures et simples. Mais le préjugé de *la remise intégrale* ne peut exister, et, jamais un décret semblable à celui du 29 mars 1871 n'a été promulgué dans les circonstances actuelles.

Pourtant jamais, aucun orateur, à l'Assemblée nationale n'a proposé de mesures semblables à celles que nous avons commentées plus haut. Pourtant les constatations faites ont été les mêmes, toutes proportions gardées, qu'aujourd'hui. L'insolvabilité des locataires, disait la Commission, est un fait devant lequel les propriétaires, s'ils ne perdent pas leurs droits,

peuvent perdre au moins le montant de leurs créances. A l'heure actuelle, il n'est ni plus, ni moins question que de rayer le droit du propriétaire. Cette possibilité de perte de leurs créances a été réduite par la sagesse des dispositions qui ont été votées. En effet, le locataire pour obtenir une réduction de loyers ne peut que conclure à une privation matérielle de jouissance. Or, sur ce point, comme nous l'avons déjà dit, l'article 1722 avait été appliqué d'une façon très large, par la jurisprudence. L'obligation du paiement du loyer avait été réduite, lorsque le locataire, par suite du bombardement, avait été contraint de se réfugier dans un autre local. Il appartient, du reste, aux tribunaux d'examiner, si le danger couru par le locataire était réel et a été la cause de l'abandon des lieux, et de décider si la privation matérielle de jouissance n'est pas due à la faute du locataire, comme le montre l'arrêt de la cour de Nancy du 7 juin 1873. La loi de 1871 n'a donc fait, sur ce point, que consacrer la jurisprudence. Or il est préférable de suivre la voie tracée, malgré les critiques qu'on peut adresser à cette extension de l'article 1722, que de transformer radicalement les situations juridiques établies. Les tribunaux peuvent adapter les règles formulées dans les lois aux circonstances ; le législateur ne peut le faire, parce que, précisément il ne résout que des questions d'ensemble. Il est vrai que la loi de 1871 n'a pas toujours gardé la même réserve. Le

locataire peut demander une réduction de loyers s'il a subi une privation de jouissance industrielle ou commerciale. C'est bien ce que proposent actuellement les députés. Il faut remarquer toutefois qu'il n'y a pas de forfait et que les jurys devaient tenir compte du temps pendant lequel avait duré cette diminution des profits. Mais la disposition où il semble que l'ingérence dans les conventions privées soit le plus manifeste est la suivante. Les locataires payant ordinairement un loyer de 600 francs étaient définitivement libérés. Mais l'Etat et le département de la Seine s'engageaient à indemniser les propriétaires, en leur versant *le tiers* du montant de leurs loyers, échus en octobre 1870, janvier et avril 1871. Ces derniers devaient donner quittance du reliquat et continuer à accorder la jouissance pour le terme d'avril à juillet. La mesure n'a pas le caractère qu'on voudrait lui reconnaître au premier abord, et cela pour deux raisons. D'abord la prévision n'a porté que sur *les termes échus*. Ensuite s'agissait-il bien d'une réduction, qui serait, le cas échéant imposée, au propriétaire ? Il suffit pour cela de se reporter aux travaux préparatoires. Outre l'affirmation réitérée qu'il ne convient pas de modifier les contrats en cours — ce qui ne serait qu'un argument fragile, la plupart des auteurs de propositions actuelles commençant par proclamer ce principe et ensuite imaginant des combinaisons qui le réduisent à néant — on a la preuve

que c'est avec mesure que les innovations nécessitées par les circonstances ont été réfléchies, avant de passer dans une loi. Certains amendements qui tendaient à augmenter le nombre des bénéficiaires des réductions de loyers ont été rejetés. Il convient de citer parmi ceux-ci, la proposition de Mortimer-Ternaux assimilant aux locataires commerçants et industriels les locataires payant moins de 600 francs (1).

A l'heure où nous écrivons, nous ne pouvons nous prononcer sur le sort des propositions concernant les petits loyers, mais il est à peu près certain que la loi prochaine leur consacrerait une disposition spéciale, pour corroborer l'application du moratorium. D'autre part, il ressort des mêmes travaux préparatoires que l'intention des membres de l'Assemblée nationale a été, avant tout *de faciliter des arrangements*. Le fait de l'indigence des locataires était constant ; les propriétaires étaient inquiets : on a voulu tranquilliser les uns et les autres. On leur a présenté *un type de transaction* ; si le propriétaire l'acceptait tel quel, la solution était trouvée. S'il ne voulait pas y adhérer, il agissait par les voies de droit contre son locataire. Comme le dit M. Rolland, la combinaison lui était seulement proposée comme finalement avantageuse (2). Puisque l'intérêt du Trésor public était en jeu, on

(1) Séance du 11 avril 1871. *J. O.*, p. 704.

(2) *Revue du Droit public*. Octobre, novembre, décembre 1915, p. 730.

peut comparer cette mesure à celle de la conversion. Pas plus que dans cette dernière l'Etat ne songe à faire subir une dérogation à l'emprunt qui est intervenu entre lui et un particulier. Il lui offre seulement, à titre subsidiaire, un retranchement de quartier, le crédi-rentier étant toujours libre de se faire rembourser. Aucun économiste ne pourrait soutenir qu'il y a là une manœuvre destinée à peser sur la volonté du créancier, puisqu'il est libre de refuser la transaction proposée. Dans les deux hypothèses le contrat reste intact, il y a addition d'une modalité d'exécution ; on peut dire que le mode de libération adjoint est *in facultate solutionis*, mais seulement au point de vue de la créance, de sorte que ce sera, suivant les cas, le crédi-rentier ou le propriétaire qui choisira le mode selon lequel il veut être désintéressé. Toute liberté lui est laissée à ce sujet ; si le contrat primitif est établi sur une autre base, c'est du consentement des intéressés. L'article 1134, aux termes duquel les conventions légalement formées ne peuvent être révoquées que du consentement mutuel des parties a donc été strictement appliqué par le législateur de 1871. Pour toutes ces raisons, il est difficile d'invoquer la loi du 21 avril 1871 comme précédent de la législation que l'on voudrait instaurer actuellement sur les baux à loyer, d'autant plus que cette loi n'a été promulguée qu'après la fin des hostilités, à une époque où l'on pouvait facilement se rendre compte de l'effet de la guerre, et

établir par conséquent la mesure dans laquelle chacun aurait à en supporter le fardeau. C'est pourquoi, il n'y a qu'à conclure, en présence de l'éventualité d'une transformation des textes des baux à loyer, comme l'a fait M. Seligmann (1) : que la loi qui, après coup, modifierait *la répartition des risques*, acceptée en temps de paix par les contractants, serait un abus de pouvoir ; — que la loi qui, aujourd'hui, en *dehors du consentement des parties ou d'une décision de justice*, retrancherait quelque chose à la créance que les propriétaires possèdent contre leurs locataires serait *une loi de spoliation et de confiscation*.

Mais, dira-t-on, à des dommages extraordinaires, il convient d'appliquer des remèdes du même ordre. A deux conditions, ajoutons-nous : 1° à la condition que le moyen proposé ne constitue pas une mesure exorbitante, empreinte d'arbitraire et d'injustice ; 2° que le remède ne fasse pas empirer le mal, au lieu de le calmer. Or toutes les mesures que nous avons indiquées chemin faisant ignorent plus ou moins ces limites mises par *le droit naturel* et le bon sens à l'activité du législateur. Il n'y a qu'une seule chose qu'on peut constater, c'est que le remède constitué par la réduction des loyers n'a pas encore paru suffisant, et

(1) Voir l'article du *Temps* du 21 décembre 1914. Cf. l'article de M. Rolland (*Revue du Droit public*, 1915, p. 751) : « A parlet net, le législateur fait au locataire une donation avec l'argent et le local du propriétaire, c'est-à-dire avec le bien d'autrui. »

que la plupart des propositions ont fait accueil à un système *plus radical : la résiliation*. L'examen de cette question va faire l'objet de notre deuxième chapitre.

CHAPITRE II

RÉSILIATION.

Pendant la durée d'un bail, la résiliation ne peut être demandée ou obtenue que dans certains cas : la règle générale est l'inexécution des obligations de l'une des parties (art. 1729), ou l'arrivée d'un cas de force majeure, portant atteinte à la jouissance de l'une d'elles (art. 1722, art. 1724). De ces exemples, il résulte que la possibilité de briser le contrat, sous cette forme, n'appartient aux parties que dans certaines hypothèses. En général, ce sont les mêmes causes qui, d'après les propositions que nous avons déjà commentées ou d'autres, donnent lieu à la fois à la réduction ou à la résiliation. C'est ainsi que le locataire, qui justifiera d'une diminution de ressources, causée par la guerre, l'empêchant d'exécuter les obligations qui lui incombent, pourra demander la résiliation.

Parfois il y a une précision ajoutée et une interprétation de la volonté du locataire. Ainsi, l'article 9 du projet présenté au nom de la Commission prévoit la

résiliation, en faveur du locataire, qui justifiera que la guerre a modifié sa situation dans des conditions telles qu'il est évident que dans sa situation nouvelle il n'aurait pas contracté. Or, le juge se trouve-t-il à même de pouvoir faire cette appréciation ? Il y a tant d'éléments en jeu dans la conduite d'une personne qu'il est impossible de dire si, malgré la diminution de ses ressources, elle aurait ou non passé un contrat de bail. Il faudrait au moins que la disproportion entre le prix du loyer et la fortune du locataire fût telle qu'on puisse affirmer qu'une personne raisonnable n'aurait pas contracté dans ces conditions. La proposition Bender renvoie tout simplement aux causes prévues par l'article sur les réductions de loyers. Parmi ces causes, comme nous l'avons vu précédemment, outre celle consistant dans la diminution des facultés du locataire, figure la privation des avantages d'agrément, d'utilité ou d'usage de la chose louée (art. 7 et 8). Nous ne reviendrons pas sur le commentaire que comportent les mots « *avantages d'agrément* » ; les explications données précédemment s'appliquent à plus forte raison au cas que nous envisageons (1). Quant à la diminution d'utilité ou d'usage de la chose louée, on pourrait légitimement concevoir la possibilité d'une résiliation dans ce cas. Mais il faut reconnaître que, sans texte nouveau, les tri-

(1) Voir p. 187 et 188.

bunaux auraient pu interpréter les articles du Code civil avec cette largeur d'adaptation aux circonstances présentes. En tout cas, il ne leur appartient pas, en s'appuyant sur une règle nouvelle, de décider que le cas de force majeure ayant amoindri la jouissance du locataire, ce sera le propriétaire, qui en supportera les risques. La proposition Paté est plus catégorique. A la requête des locataires, qui auront subi un dommage réel du fait de la guerre, la résiliation sera prononcée.

La situation des mobilisés n'a été prévue que très rarement. La même proposition Paté dispose dans son article 1^{er} que les contrats de location d'immeubles consentis avant le 1^{er} août 1914, pendant toute la durée de la guerre et trois mois après, seront résiliables à la requête des locataires mobilisés. La suite de la proposition montre que ce n'est pas la seule qualité de mobilisé qui décidera de l'application de la résiliation. En effet, le propriétaire, dans le cas où il s'opposerait à la résiliation pourra faire la preuve *que les ressources dont dispose son locataire ou la possibilité d'exercer sa profession* rendent la demande irrecevable (art. 3). L'auteur n'établit qu'une présomption *juris tantum*, souffrant la preuve contraire. Ce n'est pas sur le même modèle qu'est construite la proposition Brousse. Pour prononcer la résiliation, le juge de paix n'a pas à examiner la situation du locataire mobilisé aux points de vue décrits tout à l'heure. En fait,

il peut en tenir compte et il en tiendra compte dans le cas où ils seraient en faveur du locataire ou même dans l'hypothèse où ils ne justifieraient pas la résiliation. A la différence de la proposition Paté, il n'y a pas de limite posée à l'investigation du juge, qui, pourrait, à la rigueur, étant donné qu'il a à statuer sur le sort d'un mobilisé, prononcer sa sentence au vu de cette seule qualité. A la lecture de l'Exposé des motifs, on s'aperçoit que la cause principale pour laquelle l'auteur accorde le droit à la résiliation est la privation des avantages d'utilité de la chose louée. « La guerre impose à de nombreux citoyens mobilisés, dit M. Brousse, surtout à ceux exerçant une profession libérale des charges de loyer importantes *et, le plus souvent inutiles, si leurs familles se sont retirées chez des parents et n'occupent plus l'appartement loué* ». Mais ce n'est là qu'un exemple, et bien d'autres dommages pourront être appréciés pour donner lieu à la résiliation.

La situation des veuves et des héritiers du militaire tué ou décédé par suite de ses blessures ou à la suite d'une maladie contractée pendant la guerre a préoccupé d'une façon spéciale les auteurs de propositions. Le décret du 7 janvier 1915 avait déjà fait bénéficier du moratorium, cette catégorie de personnes. Au lendemain de son application, on songea à les faire profiter d'un droit définitif. Pourtant, comme on peut le constater d'après la lecture du *Temps*, cette idée

n'a été émise d'abord que pour les veuves et même pour les veuves d'officiers, seulement (1). Ces derniers ayant ordinairement loué à des conditions de prix plus élevées, la charge des loyers a paru assez dure à supporter, en raison de la diminution de fortune subie. Mais au point de vue moral et c'est le plus important en cette matière, il serait difficile de ne pas étendre cette disposition à tous les militaires, d'autant plus que pour la veuve d'un simple soldat, la dette de loyer peut, par suite de son décès, être aussi lourde que pour la veuve d'un officier. Dans l'article auquel nous faisons allusion, il y a un instant, l'auteur, M. Seligmann, disait à propos de ce droit éventuel à accorder : « Peut-être y aurait-il là une violation de cette loi du contrat dont le respect nous préoccupe. Mais la réclamation est si touchante que nous laisserions volontiers fléchir ici la rigueur des principes. » Les mêmes considérations ont une valeur égale pour les héritiers, du moins en tant qu'ils habitaient avec le militaire défunt les lieux loués ou s'ils étaient ses descendants ou ses ascendants.

Il s'en faut qu'au point de vue juridique, les propositions dont nous parlons soient correctes. Les explications fournies plus haut, à propos du moratorium nous ont déjà donné l'occasion de montrer comment, la plupart du temps, la situation de la

(1) Voir le *Temps* du 27 février 1915.

femme du militaire, n'était pas critique, au point de vue pécuniaire et que, par conséquent, pour ce qui est du droit de résilier le bail, un tel procédé ne saurait vraiment être adopté d'une façon tout au moins générale. Ensuite, certains baux peuvent avoir prévu le décès du cocontractant et en avoir fait une cause de résiliation. Enfin, le droit nouveau serait, dans certains cas, sans objet. En effet, c'est en qualité d'héritière que la femme est tenue de continuer le bail, conclu par son mari. Il est possible qu'il y ait des héritiers qui prélèvent une partie de la succession, la plus considérable, toujours en pleine prospérité. L'obligation aux dettes sera de même répartie entre la femme et les autres héritiers. Enfin, à supposer que la femme soit la seule successible existante, son droit de refuser la succession écarte par là même la question de résiliation. Pour les héritiers, la situation est la même. Du reste, en ce qui concerne les collatéraux, les considérations morales étant de moindre valeur, les propositions ont subordonné l'ouverture du droit à la résiliation à la cohabitation avec le défunt, comme si le fait pour ces derniers d'avoir un domicile séparé les empêchait d'être les ayants cause du *de cujus* et, comme tels, obligés de continuer l'exécution du bail de leur auteur. Ce sont donc uniquement des idées de convenance qui ont déterminé les députés à déroger aux règles du Code civil en cette matière. Lorsqu'il n'y a qu'un héritier, il est facile pour

ce dernier d'exercer le droit à la résiliation. Mais comme il arrive souvent, lorsqu'il y a plusieurs cohéritiers, tous tenus des obligations du bail, l'accord de tous serait nécessaire pour décider si l'exercice de ce droit doit ou non avoir lieu. On peut dire que ce droit lui-même est dans *l'indivision*. Tous peuvent le demander ensemble, aucun séparément. Dans le cas où il y aurait désaccord, les textes prévoient que *la commission arbitrale appréciera* (1). Ce n'est qu'à l'application que nous pourrions constater les effets d'une semblable disposition. Dès maintenant, il est permis de se demander, quels seront les éléments d'après lequel le juge ou l'arbitre se prononcera. D'autre part, comme nous l'avons fait remarquer, l'exercice du droit de résiliation est dans l'indivision ; il est compréhensible que les règles de forme du partage soient écartées ; mais devra-t-on toujours observer les règles de fond ? Notamment s'il existe un cohéritier mineur, dont la présence rend nécessaire les formalités d'un partage en justice, le droit à la résiliation pourra-t-il encore être exercé séparément ? Le plus souvent, quand un mineur est cohéritier, pour éviter les frais et les lenteurs du partage en justice, le maintien de l'indivision est déclaré. La durée maxima est de cinq ans. A supposer que le mineur n'atteigne sa majorité qu'après l'expiration de ce laps de temps,

(1) Projet du Gouvernement (art. 2), de la Commission (art. 3).

pendant ces cinq années, le bail devra recevoir exécution et les loyers devront être prélevés sur le montant de la succession. Dans ce cas l'éventualité de la résiliation est illusoire, à moins que le bail n'ait une durée assez longue, pour que l'exercice de ce droit soit encore utile et avantageux. Il serait alors préférable d'examiner à part la question de résiliation, d'autant plus que le fait pour le mineur de ne pouvoir accepter que sous bénéfice d'inventaire ne pourra pas lui causer un grand préjudice, au cas où la location se poursuivrait. Mais il se pourrait qu'il ait un intérêt à continuer le bail, surtout s'il demeurerait avec le défunt ; est-ce que le juge ou l'arbitre sera en mesure de tenir compte de toutes ces considérations pour solutionner la question de savoir s'il doit y avoir résiliation ou non ? C'est là un des grands inconvénients de ces innovations précipitées ; l'auteur n'aperçoit pas les conséquences auxquelles on doit forcément arriver, hanté qu'il est par une idée précise. Pour éviter ces inconvénients, il faudrait transformer en même temps un grand nombre d'autres dispositions de nos codes, pour les mettre en harmonie avec les réformes proposées. M. Denais n'ouvre le droit à la résiliation que s'il y a accord entre tous les ayants droit. L'héritier unique est donc favorisé, puisque au cas où l'accord serait impossible, les cohéritiers par *a contrario* sont obligés de continuer le bail. C'est l'application de l'adage : « *In pari causa, melior est causa prohi-*

bentis ». Quoique ne tenant pas compte des résolutions de chacun, c'est peut-être une solution préférable, puisqu'elle est la consécration du droit commun. Au mobilisé tué est assimilé *le disparu* (1), dont l'article 5 du projet de la Commission donne la définition suivante : *celui dont le décès, sans avoir été officiellement constaté, paraît probable*. C'est une définition trop précise, car il y a d'autres éléments en jeu, qui font qu'un militaire est considéré comme disparu. Ce droit accordé à sa femme ou à ses héritiers éventuels, voire *les collatéraux* (2), peut partir d'un sentiment de pitié compensatoire de l'incertitude qui existe sur le sort de leur mari ou autre parent. Mais il est très difficile d'établir une base pour ce droit. En réalité, il n'appartient qu'au mobilisé, puisque jusqu'à preuve contraire il est réputé vivant et, par conséquent, tenu aux obligations de preneur ; à supposer qu'il revienne et que la résiliation ait été effectuée, il pourra prétendre que ce droit a été exercé contre son gré ; il lui sera difficile de conclure à nouveau un bail concernant son ancien logement. Il ne jouira pas même du privilège accordé à *l'absent* (3) de réintégrer les lieux, puisque dans ce cas, la résiliation sera définitive, du

(1) Projet de la Commission (art. 5) ; proposition Denais (art. 6).

(2) Addition de M. Levasseur, destinée en mettre en concordance l'article 5 du projet avec l'article 3.

(3) Voir *supra* la comparaison faite, p. 186. Tandis qu'en matière de réduction, l'effet de la disposition nuisait au seul propriétaire, dans le cas de *résiliation*, il porte préjudice aussi au *locataire*.

jour même où elle est prononcée, tandis que l'envoi en possession des biens d'un absent est provisoire, pendant une durée de 30 ans, sans compter toutes les garanties et les délais qui doivent être observés tant pour la *déclaration d'absence* que pour l'envoi en possession. Le rapporteur de la Commission semble bien considérer comme une *garantie*, le fait que la résiliation, dans ce cas, ne pourra être prononcée que par le juge, tandis que dans les cas précédents, elle existe de plein droit (1). Mais comme cette décision n'est subordonnée à l'écoulement d'aucun laps de temps, le juge ne peut se décider d'une façon certaine, d'après les circonstances. Il est plus juste de donner seulement le droit de résiliation, lorsque le mobilisé est disparu *depuis plus d'un an*, comme le fait M. Denais (art. 6). Dans ce cas, la présomption de décès est fortifiée et la résiliation intervenant avec plus de sûreté, comportera moins d'aléa.

Si le locataire, par suite de blessures reçues ou de maladie occasionnée par des faits de guerre, a subi une diminution notable et permanente de sa capacité professionnelle, la résiliation sera prononcée sur sa demande sans indemnité (art. 7, projet Ignace). Il appartiendra au juge d'apprécier, suivant les circonstances, si l'état du locataire lui permet encore de continuer son art ou son commerce. Mais une objection surgit : Pourquoi le locataire, qui, pour une cause

(1) Voir l'Exposé des motifs, p. 25.

quelconque se verrait dans la même impossibilité, n'aurait-il pas le droit de demander la résiliation ? Dans les deux hypothèses, la force majeure, si elle n'a pas la même origine produit les mêmes effets, à savoir que le paiement du loyer ne répond plus aux avantages tirés de la location. Nous arrivons ainsi à examiner la question au point de vue des sociétés commerciales. Si tous les associés en nom collectif ou les commandités sont décédés, étant sous les drapeaux ou par suite de faits de guerre, le bail est résilié de plein droit, sur la déclaration de leurs héritiers (art. 6). D'après la proposition Denais, la résiliation est prononcée par le juge (art. 7). De même, au cas de décès d'un seul des associés, la résiliation ne sera prononcée que si la société est dissoute. Cette disposition est le complément de celle contenue dans le décret du 17 décembre 1914 et s'explique par les mêmes considératifs (1). Une indemnité peut être versée au propriétaire. Elle ne pourra excéder le montant de l'actif social net (proposition Denais, art. 7). On risquerait, sans cette réserve de faire retomber sur les associés ou les héritiers les conséquences de la force majeure. Dans tous les cas, qu'il s'agisse d'un commerçant ou d'une société, des garanties sont accordées aux créanciers qui ont obtenu un nantissement sur le fonds de commerce. La demande de résiliation doit être noti-

(1) Voir p. 36 et 37.

flée aux créanciers antérieurement inscrits. Ces derniers peuvent déclarer dans le délai de quinzaine qu'ils entendent continuer le bail, pour parvenir à la réalisation. Si cette éventualité se produit, le locataire, dont le fonds de commerce est engagé se trouve libéré désormais et vis-à-vis du propriétaire et de ses créanciers. Mais, dans le cas où ces derniers ne manifesteraient pas l'intention de continuer l'exploitation, la rédaction de l'art. 11 semble bien laisser à entendre que la résiliation n'en aura pas moins lieu et il semble alors que les créanciers se mettront en mesure de faire opérer la vente du fonds de commerce. Pourquoi, le propriétaire subirait-il seul les conséquences de la force majeure, les autres créanciers pouvant obtenir leur paiement ? Il est vrai, dira-t-on que sur le prix de vente, le bailleur pourra exercer son *privilege* avant tous autres créanciers. Mais dans quelle mesure pourra-t-il l'exercer ? Les propositions contiennent des dispositions le réduisant directement ou indirectement. L'examen de cette question ainsi que de celle qui lui est connexe : En cas de résiliation, quel sera le moyen pour le propriétaire de se faire rembourser des loyers arriérés ? s'impose et doit attirer l'attention, que le locataire soit ou non commerçant.

La proposition Rognon supprime radicalement le privilège du bailleur (art. 7). Cette disposition exorbitante et unique ne mérite pas de retenir l'attention ; elle part d'un point de vue très étroit et en minant

ainsi un droit des plus respectables, nuirait au crédit du locataire autant qu'à celui du propriétaire. D'autres propositions sont plus ménagères des droits acquis. Aux termes de l'article 2102-1°, Code civil, le mobilier entier constitue le gage du bailleur ; l'exercice du privilège peut être limité à une partie déterminée et suffisante du mobilier (art. 15, projet Ignace, art. 5, projet du Gouvernement). Comme il n'est pas question d'accorder un droit définitif au locataire, que le juge aura à apprécier l'opportunité d'une réduction du privilège, l'application d'un tel texte, tout en étant contraire à la règle du Code civil, ne comporterait pas trop d'inconvénients. Du reste, si le locataire quitte les lieux loués avant complet paiement des loyers, *et sans fournir une caution jugée suffisante*, le bailleur peut réaliser le gage affecté à sa créance (mêmes articles). Il résulte de ces textes, que le locataire peut libérer définitivement ses meubles du gage du bailleur, à condition de donner caution. La partie dégrevée du privilège peut être enlevée purement et simplement ; certains meubles qui, aux termes de l'article 592 du Code de procédure civile ne sont pas saisissables peuvent être emportés ; il était à peine besoin de le dire (art. 16, projet Ignace ; art. 19, proposition Denais).

Lorsque la résiliation est prononcée, le locataire aura souvent un arriéré à payer. Dans ce cas, le tribunal peut autoriser ce dernier ou ses héritiers à enlever les meubles. Il fixe les garanties auxquelles cette

autorisation est subordonnée et fixe les délais pour le paiement des loyers (art. 14, projet du 6 mai 1915). Il semble donc que le privilège ne pourra plus survivre à cet enlèvement. M. Brousse décide que les meubles seront transportés chez un dépositaire et le privilège pourra s'exercer sur eux. En effet, ce transfert, qui sera accompagné de publicité et sera opéré chez une personne responsable, qui ne devra laisser enlever les meubles que du jour où le propriétaire sera désintéressé est une garantie. Chacun pourra savoir la qualité de celui qui possède le mobilier, ainsi rendu indisponible. Le dépositaire peut être comparé au gardien placé en cas de saisie, et, dans l'hypothèse où la charge de conservation du mobilier appartiendra à un garde-meuble, l'opération sera semblable au warrantage des Magasins généraux. En fait, cette pratique n'a pas d'inconvénients ; en droit, on peut critiquer cette extension de l'article 2102-1°, qui exige le maintien du mobilier dans le local et, d'après lequel le privilège cesse dans le cas d'enlèvement. Mais si l'on se reporte au but qui a été visé par les rédacteurs de cet article, à savoir la publicité de ce droit de préférence, on ne peut que souscrire à l'innovation due à l'auteur de la proposition que nous commentons. Il est à remarquer, toutefois qu'une disposition de ce genre est dépourvue d'utilité et occasionnerait des frais. Il peut paraître au premier abord que la résiliation étant opérée, le bailleur peut relouer son logement, aussitôt le départ du

locataire précédent. Dans les circonstances actuelles, à supposer qu'il y ait un nombre assez considérable de personnes désireuses de se loger, il est à croire que les conditions du nouveau bail ne pourraient être plus profitables au propriétaire, que l'état de fait dans lequel les clauses de l'ancien ont été converties (1). Son intérêt ne justifie donc pas un enlèvement immédiat du mobilier. Le locataire ne pouvant pas plus disposer de son mobilier (pouvant même moins en disposer) que s'il était demeuré dans les lieux loués, n'a aucun avantage à retirer de ce transfert ; en effet, ou bien il ne paiera pas même avec des délais et la saisie se poursuivra ou bien il s'exécutera et rentrera en possession de son mobilier. Seul le dépositaire pourra y gagner ; les frais faits pour la conservation de la chose étant privilégiés sur la créance des loyers (art. 2). Cette combinaison n'a été imaginée que pour rendre hommage au principe, suivant lequel, la résiliation met fin au bail ; par conséquent, le locataire doit quitter les lieux. La question *du maintien* du privilège du bailleur se pose dans les cas d'expiration du bail et de résiliation, *c'est encore plus de son efficacité* qu'il s'agit lorsqu'une prorogation est accordée au locataire. Pendant trois mois après la fin des hostilités ou deux ans ou même cinq ans, des délais sont accordés indé-

(1) Il est interdit d'insérer dans les baux des clauses contraires. (Art. 20 projet Ignace et art. 24 du nouveau projet.)

pendamment de ceux résultant des décrets. Or, il se peut que le bailleur ait compté sur la sécurité offerte par les meubles garnissant les lieux loués, dans la mesure où les loyers arriérés ne dépasseraient pas le montant de ceux dus pour quelques termes (1). En fait, il s'agit bien de sept termes arriérés non payés, et les délais prévus ci-dessus ne sont pas encore appliqués. Surtout pour les petits locataires, les meubles ne pourraient suffire à désintéresser le bailleur. L'article 4 du projet du Gouvernement, déposé le 8 juillet 1915, décide qu'il n'y aura pas prorogation d'échéance, si, de ce fait, il n'y a pas suffisamment de garantie, à moins de fournir caution. Cette hypothèse ne se produira pas souvent, car le locataire insolvable pourra toujours, parmi les très nombreuses causes de réduction ou de résiliation à lui proposées, préférer se libérer en partie ou en totalité des obligations futures qu'il a contractées, plutôt que de laisser sa situation empirer, en bénéficiant d'un délai. Au point de vue purement législatif, il semble assez singulier que des projets, destinés à enrayer les difficultés créées par le moratorium et à dégager de tout souci sur leur sort les locataires et les propriétaires, contiennent encore des articles octroyant des délais.

Les critiques dirigées contre la possibilité d'une

(1) Il faudrait au moins que le locataire ne pût enlever aucune partie du mobilier, comme le permet la proposition Denais (art. 18).

exonération des loyers ont la même valeur en ce qui concerne la résiliation. Lorsque deux personnes ont décidé d'un commun accord que le bail aurait telle durée, sauf les cas de résiliation prévus dans la loi, il n'est pas légal qu'une disposition ultérieure vienne ajouter un cas spécial, permettant à l'une des parties de l'invoquer pour rompre le contrat. Les propriétaires et les locataires ont contracté sous l'empire des règles qu'ils connaissaient ; ils ont adopté, en conséquence, *un statut intransformable*. Si, comme dit M. Rolland, à des cas de résiliation, le législateur en ajoute d'autres, il décide, en somme, que des situations juridiques individuelles s'exécuteront dans d'autres conditions que celles prévues par l'acte créateur, et cela il ne peut pas légitimement le faire (1). Du reste, M. Rolland reproduit à ce propos la distinction qu'il a déjà établie au moment où il s'est occupé de la légalité des réductions de loyers. Si nous avons décidé qu'il est aussi injustifiable de réduire les loyers échus comme les loyers à échoir (2), nous estimons que la distinction, en matière de résiliation, n'a plus d'objet. L'auteur pense que la disposition modifiant pour l'avenir les articles du Code civil serait *correcte*, qu'elle pourrait légitimement s'appliquer *aux baux en cours* dans tous les cas où leurs auteurs pourraient

(1) *Revue du Droit public*. 1915, p. 75

(2) Voir p. 200 à 202;

être considérés comme s'étant implicitement ou explicitement référés au système légal et ayant accepté par avance les modifications apportées par le législateur à ce système. D'abord, pas plus que pour les réductions de loyers, on ne peut dire si les parties ont entendu se référer à la possibilité d'un changement de législation. Ensuite, si ce n'est que *pour l'avenir* que la disposition modifie les baux, elle ne peut pas s'appliquer aux *baux en cours*, qui ne peuvent être régis que par la législation présente. Certains ont établi une autre distinction, qui peut paraître mieux fondée. Ils distinguent le cas où la résiliation est prononcée de plein droit et celui où il appartient aux locataires de la solliciter (1). C'est ainsi que l'auteur d'un article du *Temps*, en face du projet du Gouvernement du 6 mai 1915 s'exprime ainsi : « *Dans son ensemble*, il règle d'une façon satisfaisante et équitable un problème de l'ordre le plus délicat. Il a le grand avantage, *sauf les exceptions dont nous avons parlé au début de cet article*, de laisser aux pouvoirs judiciaires habituels le soin de décider sur chaque espèce ; et par conséquent de ne pas procéder par généralisation. » Evidemment, si l'on compare les dispositions de ce projet avec maintes propositions, on est forcé comme le fait l'auteur, de reconnaître l'équité d'une telle solution. Mais ce n'est qu'une *équité comparative*, elle n'est pas ab-

(1) Journal le *Temps* du 11 mai 1915.

solue. On peut tout au plus dire en y faisant allusion, que le projet est, dans son ensemble, *moins injuste* que nombre de propositions, de sorte que son caractère serait de produire un mal moins considérable, mais non d'engendrer des effets meilleurs. Puis, cette louange ne va pas sans réserve. C'est en tant que les juges ont à prononcer sur la demande de résiliation que, d'après le rédacteur de cet article, le projet mérite d'être recommandé. Or, comme il reconnaît qu'il faut mettre à part les cas où la résiliation est de plein droit, que ces cas seront assez nombreux, le jeu des exceptions emportera le principe et, en somme, tout l'avantage espéré ne se traduira que par la manifestation rare d'une règle jugée opportune. Il est un autre grief, auquel il convient de penser et qui renverse toute l'économie de la distinction proposée. En effet, les tribunaux auront à apprécier et à se décider au vu de chaque espèce. Nous souscririons volontiers à l'application de ce principe, si, toutefois, le législateur n'avait, par avance, montré la voie aux juges en leur mettant sous les yeux, des textes nouveaux faits en quelque sorte pour résoudre à l'avance des litiges qui n'auraient jamais existé, si les parties avaient été maintenues sous l'empire des règles anciennes. Il est assez clair de se rendre compte que le pouvoir ainsi donné aux tribunaux n'est qu'un paravent, puisque, c'est sur l'initiative du législateur, *médiate*, mais tout de même *effective*, que les contrats passés entre par-

ticuliers seront résiliés. L'intervention des tribunaux ne sera dans tous les cas, qu'une garantie de forme et non de fond, et peut-être serait-il plus opportun de louer la partie du projet qui, d'office, accorde la résiliation, parce que plus sincère. Il y a enfin à tenir compte d'un fait capital. Si les propositions aux projets concernant la réduction des loyers ont été raccordées d'une façon plus ou moins facile aux dispositions de 1871, sur cette matière, il ne peut être question d'en faire autant pour ce qui touche à la résiliation. Aucun texte voté par l'Assemblée nationale n'y fait allusion. Bien mieux, un amendement présenté par M. Ducuing, sur cette question a été écarté ; le précédent de 1871, si souvent invoqué, conduirait donc à mettre de côté toutes les dispositions sur la résiliation, s'il n'y avait pas de meilleures raisons de les écarter et qui avaient, du reste, inspiré les membres de l'Assemblée nationale. Quoi qu'il en soit, ces droits nouveaux accordés aux locataires, sans compter les facilités de sortie des lieux et les délais, ont nécessairement fait naître la question du sort des propriétaires. Sous peine de tomber dans l'absurdité ou l'injustice, il ne peut y avoir une personne pour soutenir, qu'en face des pertes que l'application de ces dispositions leur ferait subir, ils doivent, eux-mêmes rester sous l'empire du droit commun. C'est pour ne pas commettre cette omission injuste et dangereuse, que certaines propositions ont consenti à régler le sort des propriétaires ; c'est pour

la même raison, que nous allons examiner la substance de ces propositions et essayer de décider si elles sont conformes à l'intérêt de ces derniers.

SECTION II

Droits éventuels des propriétaires.

Il est des garanties applicables aux propriétaires, qui découlent de celles dont jouissent les locataires, qui se traduisent, dans le fait, par des restrictions appliquées à ces dernières. En somme il y a là une restitution de droits, plutôt qu'une concession de prérogatives inaccoutumées (1). C'est de celles-là que nous allons immédiatement nous occuper, pour réserver celles qui, plus intéressantes, supposent des modifications plus profondes et sont indépendantes des nouvelles facilités accordées aux locataires.

CHAPITRE PREMIER

GARANTIES ACCESSOIRES.

La réduction ne peut s'appliquer qu'aux locataires qui sont dans l'impossibilité de s'acquitter même avec

(1) Ce n'est là, d'ailleurs, que certaines exceptions apportées aux droits du locataire.

des délais (1). Lorsqu'une prolongation d'échéance a été accordée, à défaut de paiement à l'échéance, le locataire pourra être déchu du bénéfice du terme et la résiliation du bail pourra être prononcée (art. 4 projet du 8 juillet 1915). Il est remarquable en effet que toutes ces nouvelles facilités accordées aux locataires n'étaient pas sanctionnées, d'autant plus que le fait du locataire habitué à temporiser est de nature à lui éviter tout scrupule sur l'obligation de payer son loyer. Seul, ce projet arme, dans ce cas, le propriétaire d'un droit calqué sur celui de l'article 1188, et en plus lui accorde *la faculté de résilier le bail*. Cette possibilité n'a rien d'exorbitant ; elle n'est que la consécration de la règle, suivant laquelle le bailleur est dégagé de ses obligations, si le preneur n'exécute pas les siennes. A plus forte raison, doit-il en être ainsi, au cas où le preneur a bénéficié d'une prolongation, puisque, dans ce cas, il est vraisemblable qu'il y a mauvaise foi de sa part. On pourrait même songer à établir dans ce cas une pénalité spéciale, fondée sur cette *quasi-spéculation* opérée par le locataire. Nous proposerions de faire revivre une disposition, qui apparaîtra archaïque, si l'on considère les formalités qui en entouraient la prestation, mais qui, au fond devait être efficace, d'autant plus que les circonstances in-

(1) Voir projet du Gouvernement (art. 4), proposition Denais (art. 14). — Cette restriction a, du reste, été supprimée dans le nouveau projet du 6 avril (art. 12).

tervenues sont très analogues. Sous l'empire de causes très diverses (peut-être la guerre y a-t-elle contribué dans une certaine mesure), les débiteurs romains exposés à une procédure d'exécution particulièrement rigoureuse pouvaient solliciter un délai de leur créancier, avec cette promesse de lui payer à l'échéance ainsi prorogée, s'il ne s'exécutait pas en temps utile, outre la somme principale, objet de la prorogation, une somme complémentaire s'élevant à la moitié en plus. Il ne peut être question de ressusciter les formes et les exigences du droit romain sur ce point. Mais pour lointain qu'il soit (1) il y a là un précédent remarquable. Le locataire, qui, en l'année 1916, aura bénéficié d'une réduction de loyers ou d'un délai accordés *par le juge*, et aura méconnu les droits de son propriétaire, peut bien être assimilé au débiteur de l'ancienne Rome, oublieux des engagements pris et des faveurs concédées, et être frappé d'une peine ou encore de dommages-intérêts représentant la moitié de la valeur de la créance principale. Une telle disposition se justifierait d'autant plus que c'est en justice que la dette du locataire a été rendue inexigible, et que souvent elle aura été remise en partie. Si ces considérations effraient quelque peu les personnes pour lesquelles les textes romains n'apparaissent plus que sous les aspects d'une curiosité juridique, dépourvue d'adapta-

(1) Voir notre thèse sur le *constitut*.

tion aux circonstances actuelles, nous pourrions à la rigueur tenter de placer sous la rubrique de l'abus de confiance (art. 408 C. P.) le fait en même temps que la sanction d'un manquement aux engagements pris et violés d'une façon aussi grave. L'article 4 du projet est moins audacieux, et autorise seulement, pour le cas de résiliation, la saisie-gagerie des meubles, à l'effet de désintéresser le propriétaire.

Les délais, durant le temps où ils produisent leurs effets, nuisent au propriétaire, en le privant non seulement de la créance elle-même, mais des avantages attachés à sa réalisation, notamment d'un placement avantageux. Pour compenser dans une certaine mesure ce dommage, le même projet décide qu'au délai de deux ans, les sommes dues produiront intérêt à 5 pour 100 (art. 4). Cette décision s'impose non seulement au point de vue de l'intérêt du seul propriétaire, mais de l'économie nationale. On ne peut pas immobiliser pendant cinq ans une créance, sans porter atteinte au crédit public et aux opérations qui n'ont de valeur qu'autant qu'il domine les relations d'affaires. M. Denais fixe une échéance plus proche au point de départ des intérêts : six mois après la signature du traité de paix. M. Flandin fait courir les intérêts du jour même de l'exigibilité, ce qui n'est que l'application du droit commun. Toutefois, aux termes de l'article 13, le locataire sera dispensé du paiement de ces intérêts s'il constitue à son proprié-

taire une garantie spéciale, égale à la valeur des loyers, consistant en effets de commerce, portant au moins deux signatures, endossées au nom du bailleur et comptées pour 60 pour 100 de leur valeur nominale. C'est une combinaison fort ingénieuse. Le locataire n'aura pas besoin de réaliser des biens pour payer son propriétaire, qui, pourra, en tant que porteur de l'effet de commerce, le faire escompter ou encore le donner en paiement. Le propriétaire ne donnera quittance qu'au moment où il aura ainsi perçu le montant des sommes représentant son loyer. Mais ce mode de libération n'est susceptible d'exister que pour les locataires patentés, du moins l'auteur ne l'applique qu'à ceux-là. On ne voit pas pourquoi cette combinaison ne pourrait être généralisée, étant donné que l'effet de commerce peut être émis par toute personne. Il est vraisemblable que l'obstacle à la généralisation a dû être la rareté de ce mode de libération entre personnes qui ne sont pas en rapports d'affaires. Le projet du Gouvernement suppose que des billets à ordre peuvent intervenir, ce qui est plus fréquent. Mais il fait une réserve spéciale : ces billets n'emporteront pas novation et le propriétaire conservera son privilège sur les meubles garnissant les lieux loués (1).

Cette disposition qui considère à la fois la créance comme née de deux sources différentes, qui cumule

(1) Voir la proposition Bender (art. 6), Durandy (art. 5).

les avantages résultant des deux modes de libération, ne peut s'expliquer que dans la mesure où elle garantit le propriétaire. Il n'appartient pas au législateur de décider qu'une créance comportera des effets multiples, qui ne sont pas en rapport avec sa nature. Pour rétablir l'harmonie dans cette disposition il aurait fallu décider que le billet à ordre ne serait exigible, qu'à la condition que le propriétaire n'ait pas été désintéressé, suivant les règles ordinaires suivies en matière d'exécution des baux, ou encore qu'au cas où le débiteur à ordre ne se libérerait pas, toutes les garanties et la créance elle-même de loyers pourraient recevoir effets, aux termes du droit commun. Plus brièvement, il n'appartient qu'aux parties et non au législateur de dire que la forme adoptée n'emportera pas novation de la dette. Toutes ces réserves n'empêchent pas que les propriétaires ne soient lésés ; elles ne constituent que des palliatifs insuffisants, pour les cas très nombreux, où il y aura une réduction du loyer et une résiliation. C'est à ce dommage éventuel que certaines propositions ont essayé d'apporter remède.

CHAPITRE II

DROITS NOUVEAUX.

Aucun partisan des modifications apportées au contrat de bail en faveur du locataire, n'a jamais proposé de modérer l'application du droit commun au

profit du propriétaire. C'est une constatation intéressante, qui dénote le manque d'esprit de suite des initiateurs autant que leur obsession par une idée fixe. Il est assez vraisemblable que le bailleur, puisqu'aucun décret ne l'en a déchargé, doit fournir la jouissance paisible au preneur, sous toutes les formes. Cette obligation peut devenir pour lui une charge considérable, surtout dans les circonstances actuelles ; pourtant il n'y a pas la moindre disposition dans les dix-neuf propositions qui, en raison de cette situation, ne fasse fléchir le droit commun. Reprenant les expressions mêmes du rapporteur de la Commission, le droit commun ne résout rien, parce qu'il n'accorde rien, et il n'accorde rien, parce qu'il n'a pas prévu la situation si extraordinaire et si anormale créée par la guerre (1).

C'est pour cela que M. Ignace soutient qu'il est du devoir du législateur d'intervenir dans ces circonstances. Sinon, c'est abandonner *le locataire* victime de la guerre, *à la discrétion, à l'arbitraire et au bon plaisir du propriétaire* ; c'est refuser toute justice à une catégorie de contractants ; c'est alors organiser le désordre et c'est créer l'anarchie (2). Mais est-ce qu'au profit du propriétaire, ce même droit commun a résolu quelque chose en accordant quelque chose parce qu'il avait prévu la situation si extraordinaire

(1) Voir p. 11. Annexe n° 1212.

(2) *Loc. cit.*

et si anormale créée par la guerre ? Est-ce qu'en laissant les contrats s'exécuter, comme en temps normal, on n'abandonne pas *le propriétaire* aux mêmes risques de la part du locataire ? est-ce qu'enfin on ne refuse pas toute justice à cette catégorie de contractants ? et nous ne voyons pas pourquoi le désordre et l'anarchie sortiraient plutôt de la non-intervention de la loi au profit du locataire, que de l'application du droit commun à l'encontre du propriétaire. Ou plutôt, nous n'apercevons que trop la raison : c'est que les locataires sont plus nombreux, plus turbulents, peut-être moins intéressés à la paix sociale que les propriétaires. Ce n'est pas là un motif suffisant pour sacrifier ces derniers ; car, alors il ne serait plus question de venir en aide aux locataires, mais de s'abriter contre leurs réclamations et leurs révoltes. C'est sans doute à cette éventualité qu'a fait allusion le Garde des sceaux, répondant à une interpellation du rapporteur de la Commission des finances au Sénat, lorsqu'il a répété que c'était une raison politique qui avait déterminé le Gouvernement à prendre les décrets de moratorium en faveur des locataires payant un loyer égal ou inférieur à 600 francs (1). La suite de la discussion marque bien quelle est la portée exacte de cette expression un peu troublante et quelque peu mystérieuse, évoquant la célèbre raison d'Etat, si ce n'est

(1) J. O. du 23 décembre 1915. Sénat, p. 672 et suiv.

que le sens attribué à chacune est tout à fait opposé.

En effet, le Garde des sceaux présente toute la foule des locataires parisiens, cités au prétoire de la justice de paix à l'effet de tenir leurs engagements et redoute les conséquences d'une telle mesure, dangereuse pour l'ordre public. De cette façon, nous tenons peut-être la clef de l'origine de toutes les propositions de loi : la perspective de faveurs ne serait pour les locataires et pour eux seuls que la rançon de leur apaisement. Voilà pourquoi les propriétaires n'ont fait l'objet d'aucune disposition spéciale, leur dévouement à la loi supérieure de l'ordre étant bien connu. Outre ce manque d'esprit de suite, assez logique, étant donnée la cause de rupture d'équilibre, un vieux préjugé est venu encore obscurcir les réalités. Le propriétaire est envisagé sous un jour spécial, d'imagination. C'est un type abstrait, d'origine cérébrine : une sorte *d'homo œconomicus*, exploitant seul les richesses de l'univers et n'ayant à redouter aucun dommage, par suite du faisceau de garanties dont son droit est accompagné.

Au demeurant, il n'y a donc qu'une seule classe de propriétaires : *les aisés*, spéculant sur les revenus d'une seule classe de locataires : les indigents. Le seul exposé de ce qui n'est qu'un préjugé, mais bien enraciné, suffit à en démontrer l'inanité. La réunion des avantages de la propriété ne constitue pas une sorte de présomption de richesse, pas plus que le fait d'être détenteur d'une maison à titre de locataire n'est

le signe d'une situation de fortune en mauvais état. Il n'est pas du tout prouvé qu'en France, écrit M. Seligmann, les propriétaires soient plus riches que les locataires ou que les uns aient moins souffert de la guerre que les autres (1). Dans leur situation et leur rôle respectif, tous ont subi les effets des hostilités, et la rupture du bail ne doit pas avoir lieu au seul profit des locataires. Si, pourtant, ce préjugé s'est maintenu avec tant de force, c'est qu'en réalité, il y a peut-être plus qu'un préjugé d'hommes de toute condition; il y a, vraisemblablement une application *d'une théorie, reposant sur la négation de la propriété individuelle*. Maintes fois elle a eu l'occasion de se faire jour, au moment du vote de lois les plus diverses. La thèse collectiviste a été l'inspiratrice d'un projet de loi, déposé le 5 juin 1914, relatif à la taxation des loyers en matière commerciale ; la plupart des propositions que nous avons analysées sont empreintes du même esprit ; la discussion, qui s'est ouverte à la Chambre, sur le rapport fait au nom de la Commission, le prouve surabondamment (2). Dans ces conditions, on conçoit le rôle du législateur, qui n'a qu'à accumuler les obstacles au maintien et à l'exercice du droit de propriété, en en diminuant les avantages.

(1) Le *Temps* du 25 mars 1915.

(2) Voir la discussion au *Journal officiel* du 21 janvier 1916 et du 4 février 1916, notamment le passage de M. Cachin. (*J. O.* 21 janvier 1916. Chambre, p. 66.)

Malgré la conviction apparente des promoteurs d'une telle doctrine, puisque le droit de propriété est encore sanctionné par nos lois, qu'il constitue de beaucoup la formule la plus heureuse et la plus satisfaisante de la répartition des richesses, il convient de le respecter et de ne pas le laisser en butte à des sapes dangereuses, alors, surtout que les événements actuels se chargent assez d'en réduire les avantages matériels. D'ailleurs, le droit du locataire n'est efficace que dans la mesure où l'est celui du propriétaire, si bien que lorsqu'un tiers invoquant à son profit un titre à la propriété essaie de troubler la jouissance paisible du preneur, ce dernier appelle *en garantie* le bailleur, à l'effet de maintenir ses droits en se basant sur celui du propriétaire. Comment pourrait-il se faire rendre justice, si ce même droit est ébranlé en vertu de la loi ? En réalité, sacrifier le propriétaire au locataire, c'est ménager à celui-ci des difficultés à venir. Nous estimons qu'il y a contradiction entre le fait d'accorder des garanties aux locataires, sans prendre la contrepartie au profit des propriétaires. Puisque le droit du preneur n'est réel qu'autant qu'il est soutenu par celui du bailleur, c'est une illusion que de vouloir renforcer le premier, en amoindrissant le second. Il y a une telle dépendance entre les deux, que toucher à l'un sans modifier l'autre, c'est se leurrer sur les conséquences de la réforme et nuire aux deux intéressés. C'est un non-sens que de vouloir, en d'autres termes, en se fon-

dant sur l'injustice du droit de propriété, assurer au seul locataire, qui puise le sien dans celui du bailleur une situation privilégiée. Donc, si l'on veut réduire les risques de guerre pour le locataire, il faut aussi songer à les rendre moins lourds pour le propriétaire.

Les propositions ne se sont laissées fléchir que lorsqu'il est apparu manifestement que l'injustice était par trop criante. Mais ce ne sont pas les rapports avec les locataires qui ont été modifiés, ce sont les obligations contractées avec d'autres personnes ou les dettes d'impôts. Sept propositions ont prévu la situation spéciale des propriétaires, débiteurs hypothécaires. Indépendamment de la répercussion causée par le non-paiement des loyers ou leur réduction éventuelle, les propriétaires considérés au point de vue de leurs relations avec leurs créanciers hypothécaires, pouvaient avoir subi du fait de la guerre des pertes, rendant difficile la libération de l'immeuble. C'est cette considération qui a sans doute déterminé M. Durandy à décider que des réductions pourraient être accordées sur le prix des intérêts échus, en proportion du temps pendant lequel, les emprunteurs auront subi par suite des événements de force majeure résultant de la guerre actuelle, une privation de jouissance industrielle ou commerciale, prévue par les parties (art. 5). Cette disposition tient donc compte du fait que la guerre a causé préjudice tant aux locataires qu'aux propriétaires et pose un même critérium dans

le but de faciliter aux uns et aux autres l'exécution de leurs obligations (1). Toutes les autres ne font entrer en ligne de compte que les conséquences de réduction du revenu locatif ; tantôt la réduction porte de plein droit, tantôt elle doit être prononcée (2) ; parfois seulement sur les intérêts, parfois sur l'annuité de remboursement (art. 28, pr. Flandin). Enfin, des délais sont accordés pour le paiement des intérêts et même du capital (art. 32 projet de la Commission ; art. 28 du nouveau projet ; art. 37, pr. Denais). M. Lafont assimile aux intérêts les loyers dus pour le terrain sur lequel l'immeuble est bâti ; si l'immeuble n'a pas été payé, un délai pourra être demandé (art. 18). Voilà, certes, bien des mesures destinées à faire supporter aux propriétaires plus légèrement la perte ou la réduction de leurs prix de loyers.

Mais il y a une conséquence à laquelle les auteurs de propositions n'ont pas songé ; c'est qu'ils ont retardé la solution de la difficulté, sans apporter la possibilité de la trancher. Car ce n'est pas une mesure satisfaisante pour remédier aux inconvénients qui atteignent les propriétaires, du fait du non-paiement des loyers que celle qui consiste à en faire subir le dommage à d'autres personnes. D'ailleurs, aucun

(1) Le parallélisme se poursuit jusque dans le mode de libération, pouvant consister dans l'émission d'effets de commerce et dans le cours de l'intérêt.

(2) Voir propositions : Ignace, Flandon, Regnier, Lafont, Lamy, Honnorat.

principe juridique ne peut être invoqué pour justifier une réduction de dette née d'un emprunt, pas plus que pour baser une exonération des loyers. Au point de vue économique, la mesure serait des plus fâcheuses. Celui qui prête sur hypothèque, consent à se priver d'une valeur pour en faire profiter son emprunteur ; il l'a fait sans condition, espérant que les revenus produits par la mise en exploitation de l'immeuble grevé suffiraient à le désintéresser. Il n'est pas plus logique de le priver de ses créances que de mettre obstacle au paiement des loyers. L'institution du crédit foncier et de l'épargne serait bien ébranlée si de telles mesures étaient prises. Comme le dit M. Rollant, c'est là le danger des interventions législatives de ce genre, même quand elles sont juridiquement légitimes, — ce n'est pas le cas ici. Elles sont presque toujours *politiquement et socialement* dangereuses, ont des répercussions qui vont se développant bien au delà des prévisions (1). Nous ne pensons pas que l'on aille invoquer le précédent de la Commune, dont le décret visé par le nota du décret du 29 mars 1871 réduisait les intérêts hypothécaires. Du reste, les droits exorbitants dont jouissaient les locataires imposaient bien plus qu'à l'heure actuelle cette réforme.

Il est un fait constant : c'est que les pertes subies

(1) Voir *Revue du Droit public*. Octobre, novembre, décembre 1915, p. 756.

par les propriétaires ne s'égalisent pas, puisqu'elles dépendent de la situation du locataire, situation très variable. Des propriétaires assez peu nombreux sans doute toucheront intégralement le montant de leurs loyers, d'autres une partie ; il n'est pas téméraire d'avancer que beaucoup soit par l'effet des décrets, ou de la loi à promulguer, soit par suite de l'insolvabilité réelle du locataire, ne percevront aucun terme. C'est cette inégalité qui a déterminé certains députés à faire une répartition des risques de guerre, en imposant une contribution à ceux qui ont été payés totalement ou en partie au profit des plus malheureux. C'est là, semble-t-il l'application d'un principe élevé de solidarité entre citoyens. Comment dans la pratique, réalisera-t-on cette formule ? Cinq propositions s'en sont occupées. Toutes établissent un intermédiaire, qui percevra les loyers et les paiera aux propriétaires. D'après la proposition Rognon, chaque propriétaire touche le prix des loyers, mais un prélèvement s'opère sur leur montant, variant de 3 pour 100 à 50 pour 100 (art. 10). Le produit servira à constituer une caisse *de solidarité* ; la répartition sera effectuée entre tous les propriétaires, au prorata des pertes subies sur les loyers (art. 11). Une variante de cette disposition est contenue dans la proposition Lafont. Le propriétaire doit déclarer son revenu net, en défalquant les sommes, objet d'une réduction de loyers. Au vu de sa déclaration, l'Administration des Contributions di-

rectes établira son revenu moyen. Toute partie excédant ce revenu ainsi fixé devra être versée entre les mains du percepteur ; l'ensemble servira à indemniser les propriétaires qui auront reçu une somme inférieure à ce revenu moyen. Tout propriétaire dont le revenu global ne dépassera pas 2.000 francs, recevra une compensation égale à la totalité de la perte qu'il aura subie par le fait de la présente loi (art. 21 à 28). MM. Cosnier et Patureau-Baronnet n'entrent pas dans des détails aussi complexes. L'Etat percevra les loyers et remettra aux propriétaires 60 pour 100 du montant total (art. 1 et 2). Les articles suivants fixent une quotité de dégrèvement et l'emploi du reliquat, d'une façon assez singulière, ce qui dépasse notablement le but d'une telle disposition.

Plus intéressantes, parce reposant sur des procédés tout à fait ingénieux sont les propositions Denais et Jobert. Pour la première, la répartition des risques de guerre entre les propriétaires a lieu sous la forme suivante. Tous les propriétaires acquitteront, pendant six ans après la fin des hostilités, une taxe spéciale ainsi fixée : 2 à 5 pour 100, calculée sur le montant des loyers, d'après les localités (art. 42). D'autre part, les exonérations donneront lieu à l'ouverture à leur profit d'une délivrance de *bons de loyer*, de valeur égale à l'exonération afférente à chaque terme (art. 38). Ces bons auront une valeur libératoire, à l'égard du propriétaire, qui ne pourra les refuser en

paiement (art. 39). Ils auront la même valeur à l'égard du Trésor, pour le paiement des impôts. Ils ne seront bonifiés d'aucun intérêt (art. 40). Les bons qui, à dix ans de date de leur émission, demeureront entre les mains du propriétaire seront remboursés à vue par le Trésor (art. 41). Tous ces effets attachés à la délivrance de ces bons de loyer accusent la ressemblance avec le billet de banque. C'est une *monnaie de papier*, créée pour faire face à des exigences toutes spéciales. C'est sur l'émission des mêmes bons de loyer qu'est basée la répartition des risques, d'après M. Jobert. A la différence de l'organisation précédente, qui suppose le concours effectif de l'Etat, c'est le Crédit foncier qui est chargé de créer, constituer, gérer et administrer, sous le contrôle de l'Etat, une Caisse des loyers de guerre (art. 2). Chaque locataire verse, à moins d'en être totalement exonéré une partie de son prix de loyer, et reçoit un bon de loyer. Au jour de l'échéance, il le remet à son propriétaire, qui établira un bordereau de ces bons, le remettra au percepteur, qui lui donnera en échange un bon de Caisse des loyers de guerre. Sur la présentation de ce bon, le versement de la part afférente à chaque propriétaire sera effectué. Une loi spéciale règlera la condition d'amortissement de ces bons, à l'aide d'un impôt payé par les propriétaires (art. 6 à 19). Le mérite de cette proposition est, en définitive de masquer le but visé par toute cette organisation compliquée. Dans tous ces échanges de

bons, il n'y a pas l'apparence d'un sacrifice accompli par un groupe de propriétaires au profit d'un autre. Chacun constatera qu'il subit une réduction, sans se douter qu'elle a pour origine, en partie, l'attribution d'une indemnité à un propriétaire plus malheureux. Mais la difficulté d'application, créée par la complexité des formes à observer s'oppose à l'adoption d'une pareille proposition ; les percepteurs chargés de régler le compte des différents intéressés ne pourraient certainement pas suffire à la besogne ; il serait nécessaire de créer à cet effet d'autres fonctionnaires. Toutes ont cet inconvénient qu'elles reposent sur une déclaration du propriétaire, faisant connaître à la fois le prix de son loyer et la réduction subie. Pour les baux écrits et enregistrés, il sera facile de contrôler cette assertion ; mais pour ceux n'ayant pas été soumis à cette formalité, surtout pour les baux verbaux, le contrôle sera impossible, de sorte qu'en général, la répartition du risque sera arbitraire. L'établissement de pénalités contre les déclarations inexactes ne suffiront pas à détourner les spéculateurs. On a voulu, sous la forme d'une tontine, instituer une assurance mutuelle *obligatoire*. Les auteurs de ces propositions auraient dû se demander comment ces tentatives avaient été suivies d'effets heureux. Il semble qu'ils auraient dû tout naturellement se reporter aux conséquences produites par la promulgation d'une loi, depuis longtemps promise, et à l'obstination sys-

tématique de ceux qui en étaient les bénéficiaires, nous voulons dire la loi du 5 avril 1910, organisant des retraites au profit des ouvriers. Pourtant, il s'agissait là d'un avantage assez considérable. Pourquoi espérer qu'il en serait autrement, alors qu'il ne s'agit, en réalité que de restreindre l'étendue d'un préjudice ? Enfin, et c'est là ce qui nous pousse à écarter l'adoption de tels procédés, c'est que pour réaliser ces contributions et égaliser les dommages, il serait nécessaire d'apporter une modification à tous les baux conclus par tous les propriétaires et par tous les locataires de France. Nous estimons qu'il faudrait laisser à chaque intéressé le soin de former, avec ceux qui ont subi une perte, une assurance toute facultative, dont les conditions fixées par la seule volonté des associés pourraient dépendre de la situation exacte de chaque propriétaire. Il n'est pas au pouvoir du législateur de faire prendre un engagement, sous quelque forme que ce soit, à des particuliers, qui n'y consentent pas.

Voilà pourquoi la plupart des propositions n'envisagent qu'à faire verser par l'Etat ou ses démembrements, une indemnité aux propriétaires. C'est peut-être la mesure la plus apte à protéger ces derniers, parce que la plus simple. Il est vrai qu'elle entraînera une dépense supplémentaire à la charge du Trésor public. C'est dans le but de lui éviter cette charge, que M. Dumont a proposé, comme nous l'avons déjà men-

tionné plus haut (1) d'opérer un prélèvement sur la plus-value de la propriété immobilière, au profit de la collectivité. Jusqu'à concurrence des deux tiers des augmentations du montant total de loyers encaissés depuis le 1^{er} janvier 1900, le propriétaire ne pourra réclamer aucune indemnité à l'Etat. Il pourrait même, au contraire, être tenu de payer une somme, dans le cas où les réductions de loyers n'atteindraient pas ce taux. Il va sans dire qu'il ne devra pas la rembourser au locataire (2), qui profitera malgré tout de cette opération, mais au Trésor public. Une compensation est donc à la base de cette combinaison. Mais le point de départ n'est pas conforme à la réalité. M. Dumont, dans l'Exposé des motifs, fait allusion à la hausse des loyers, à Paris et il prétend qu'il est permis d'en priver le propriétaire. Il suffit de dire que la mesure analogue de la loi de 1807 n'a jamais reçu une application, que d'autres prélèvements ont été aussi proposés mais n'ont pas été consacrés législativement. L'inconvénient le plus considérable consiste dans le fait de ne faire contribuer que les propriétaires à cette œuvre soi-disant collective, mais qui, en réalité ne profite qu'au locataire actuel. Sans doute, le prix des loyers a haussé ; il est certain que les grands travaux publics ont exercé leur influence. Mais combien n'y-a-t-il pas

(1) Voir p. 197 à 199.

(2) D'après M. Levasseur, *c'est au locataire seul* qu'il devrait la payer ! (J. O. 4 février 1916. Chambre, p. 203.)

d'autres éléments en jeu ? Si le propriétaire a élevé ses prétentions, c'est parce que la main-d'œuvre a été plus coûteuse, que le prix de vente de l'immeuble, s'il l'a acquis en seconde main a été aussi plus considérable et qu'en général tout ce qui est nécessaire à la vie quotidienne a subi une augmentation. Les propriétaires de titres de valeurs mobilières n'ont-ils pas, eux aussi, perçu une augmentation de revenus ? les entrepreneurs n'ont-ils pu réaliser parfois des profits inaccoutumés ? les ouvriers n'ont-ils pas sollicité et obtenu un salaire plus fort ? De deux choses l'une : Ou bien c'est à la seule propriété immobilière qu'on demande un sacrifice et c'est injuste, car, en définitive, construire pour loger son semblable est une profession semblable aux autres, qui mérite une rémunération, en proportion des charges incombantes au constructeur. Ou bien toutes les classes de la société doivent contribuer à la réparation des maux causés par la guerre, et alors qu'on répartisse au moyen d'impôts la charge entre tous les citoyens. De cette façon l'intérêt du Trésor qui entre pour beaucoup dans les préoccupations de M. Dumont, serait sauvegardé. Mais cette solution laisserait toujours en face les propriétaires et les locataires, les uns et les autres, souffrant des conséquences de la guerre et ayant droit à une indemnité.

Car il est évident que, n'importe quelle décision des Pouvoirs publics ne peut retrancher un élément de la

fortune d'un particulier, sans lui donner en compensation une indemnité. Pourtant ce même droit a été méconnu par certains, non pas de la façon plus ou moins subtile que nous venons de décrire tout à l'heure, mais très franchement. Les discours prononcés à la Chambre, au sujet de la discussion du rapport Ignace ne laissent aucun doute sur ce point (1). En justice, il n'est pas possible de soutenir cette thèse. En général, les personnes qui s'opposent à l'attribution d'une indemnité aux propriétaires lésés, établissent une comparaison avec une autre catégorie de personnes, dont les revenus ont été atteints par la guerre. Ils en concluent que ces personnes, plus profondément touchées par les événements ont droit avant toutes autres aux indemnités. Ce sont les veuves, les orphelins, dont les maris ou pères ont été tués à l'ennemi, les propriétaires des régions envahies, etc. La comparaison, loin de constituer un argument en faveur de l'abstention des Pouvoirs publics justifie au contraire leur intervention. En effet, pour avoir subi d'une façon moins directe et moins douloureuse les conséquences des hostilités, les propriétaires privés, le plus souvent, par suite d'une mesure arbitraire et inconsiderée, de leurs loyers, subissent eux aussi les contre-coups, sinon *de la guerre elle-même*, du moins

(1) Voir notamment les affirmations catégoriques de MM. Jobert, Laval, Levasseur. *J. O.* du 4 février 1916, p. 200 à 204.

d'une disposition gouvernementale *née à l'occasion de la guerre*. Or ce que la force majeure oblige à réparer, à plus forte raison, *la faute* ou le fait d'une personne constitue incontestablement pour la victime un titre à une réparation. L'art. 1382 est aussi bien la loi de l'Etat que de simples particuliers. Alors même que la guerre seule aurait été, comme pour les personnes citées plus haut, la cause du dommage qu'elles souffrent, comme il y a eu immixtion des Pouvoirs publics dans la répartition de ces pertes, il convient que ces mêmes Pouvoirs ne laissent pas sans secours, ceux qu'ils ont ainsi *dépouillés* d'une partie de leurs biens.

Il y a une objection posée, du reste, par les partisans de l'abstention de l'Etat, en cette matière, et qui n'est pas bien difficile à réfuter. On ne peut trouver dans le *Code civil* la base de l'attribution d'une indemnité. Au nom de quel principe agira-t-on (1) ? Nous répondons à ceux qui l'ont élevée : Avez-vous découvert, dans ce même Code civil, la base d'une réduction de loyers imposée au propriétaire ? Nous ne voyons pas pourquoi, seul, le Code civil pourrait être appliqué au profit des locataires, au détriment des propriétaires. Il est intéressant de constater qu'après avoir reconnu l'insuffisance du droit commun

(1) Voir le discours de M. Laval. Chambre. *J. O.* 4 février 1916, p. 201.

pour régler la question des rapports que nous envisageons, on vienne après, demander à ce même droit commun la solution des mêmes problèmes. Bien mieux, tandis que, dans le premier cas, on a conclu à l'adoption supplétive d'une loi, dans le second, on rejette cette combinaison. C'est-à-dire que le droit commun est toujours insuffisant en ce qui concerne les droits factices revendiqués par les locataires, tandis qu'il est toujours jugé exorbitant, même au regard des prétentions les plus légitimes des propriétaires. Est-il digne, écrit M. Berthélemy, d'un gouvernement sage comme veut et doit être le nôtre, de se laisser entraîner par de telles *boutades* (1) ?

Nous soutenons, quant à nous, que le droit commun, au contraire a prévu le cas qui est en question et d'une manière assez large pour qu'on ne puisse hésiter, au premier abord, à choisir entre deux méthodes. Il est une disposition du Code civil qui, quoi qu'on en dise (2) existe toujours et mérite le respect et qui est ainsi conçue : « Nul ne peut être contraint de céder sa propriété, si ce n'est pour cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnité » (art. 545). Tous les mots vont nous servir à l'effet de démontrer que l'Etat, du fait de la promulgation d'une loi sur les loyers a contracté une obligation d'indem-

(1) Lettre précitée au *Temps* du 4 février 1916.

(2) Voir la discussion au *Journal officiel* du 21 janvier 1916, p. 66 et du 10 mars 1916, p. 528 (M. Denais).

niser le bailleur. Le principe est des plus généraux et comporte une application universelle, tant pour les personnes que pour les choses, dans n'importe quelle circonstance. Mais, dira-t-on, *céder sa propriété* est une expression bien limitée, qui évoque *un abandon matériel* de la chose, objet du droit. L'exemple le plus typique, que l'on donne, est celui de *l'expropriation*, c'est-à-dire du fait du prince, qui, d'autorité, ordonne un transfert matériel et un déplacement de propriété. Or, le législateur faisant remise d'une partie des prix de loyers, ne touche aucunement à la propriété même du bailleur. Il ne fait, en somme, que modifier un contrat intervenu avec le locataire, contrat portant sur la jouissance de l'immeuble et, dans cette matière, aucun texte n'a prévu l'octroi d'une réparation. Ceux qui seraient tentés d'affirmer cette opinion ne se rendent pas compte que « la propriété » est un mot qui peut être entendu en plusieurs sens et que celui où ils l'entendent n'est peut-être pas le plus exact. La propriété consiste dans un rapport entre une personne et une chose ; c'est un droit, manifesté par l'exercice d'actes en découlant, ayant pour objet la chose elle-même. Par suite d'une abréviation ou d'une confusion, le droit et la chose se sont assimilés, au point que c'est cette dernière qui a reçu le nom de « propriété ». Or ce droit est un composé de plusieurs éléments ou il comporte plusieurs autres droits qui réunis, à eux tous, forment ce qu'on appelle le

droit de propriété. C'est le droit *de jouir et de disposer de la chose* (art. 566). La jouissance peut être effective, exercée par le propriétaire ou entre les mains d'un preneur, qui, en retour, consent à payer au propriétaire un loyer. Même le droit de disposer de la chose implique à plus forte raison celui d'en tirer profit au moyen d'une location. Si le législateur vient réduire cette créance légitime, est-ce qu'il ne restreint pas d'une certaine façon le droit de jouissance et n'entrave pas le droit de disposition du bailleur ? autrement dit, est-ce qu'il ne porte pas atteinte au droit de propriété ? Qu'est-ce à dire, sinon qu'il ordonne au propriétaire *la cession d'une partie de son droit* ? et qu'en conséquence, aux termes même de l'article 545, il lui est dû une indemnité *juste et préalable*, ce qui serait un argument pour soutenir, à l'encontre de certaines propositions, qu'avant toute réduction opérée, on devrait d'abord verser le montant d'une indemnité correspondante, ce qui ne veut pas dire qu'il faut calculer le montant des réparations dues avant de savoir celui des dommages causés. Au point de vue économique, il est non moins certain que réduire les revenus du propriétaire, c'est frapper l'immeuble lui-même d'une sorte de *dégradation*, puisque les créances représentées par les termes étaient destinées à entretenir la propriété elle-même. « Les immeubles ne sont une valeur qu'à cause des baux qui assurent une rémunération à l'effort industriel et pécuniaire, grâce

auquel les constructions sont sorties de terre. Et nous disons une chose qui est de toute évidence, *quand nous écrivons que toucher aux baux, c'est toucher aux immeubles* (1). »

L'Etat s'est reconnu le droit d'imposer aux particuliers des charges spéciales nécessitées par la défense nationale, contre indemnité. C'est l'objet de la loi du 3 juillet 1877, sur les réquisitions militaires. On a assimilé les effets produits par ces contributions aux charges de guerre et par les mesures privant les propriétaires de leurs créances de loyers (2). En effet, le droit de réquisition porte sur les immeubles, dont l'autorité militaire peut déclarer l'utilisation au profit de l'armée ; dans la mesure où le législateur imposera une réduction des loyers, la puissance publique exercera un droit de réquisition, en déclarant que l'immeuble loué sera à la disposition du locataire, sans qu'il ait à payer la contre-partie de sa jouissance. Dans les deux cas, l'indemnité s'impose. La comparaison n'est peut-être pas satisfaisante. En effet, l'organisation des réquisitions est bien délimitée et ne peut s'appliquer à des faits étrangers à ceux qui l'ont inspirée. Avant tout, le sacrifice demandé aux particuliers est des-

(1) Voir la lettre de M. Seligmann, dans le *Temps* du 8 avril 1915. Cf. le rapport de M. Ignace, p. 36, où il considère les propriétaires comme « *expropriés* d'une partie de leurs revenus ».

(2) Voir *J. O.* du 21 janvier 1916 : la discussion de M. Lairolle, p. 63. *Contra* : *J. O.* 4 mars 1916, p. 481.

tiné d'une façon directe à satisfaire des nécessités militaires, c'est même pourquoi il a été imposé. Dans notre cas, cette urgence ne se rencontre pas, d'autant plus que c'est entre particuliers qu'il s'agit d'établir une compensation de risque et que les mesures proposées n'ont, en définitive que l'intérêt privé comme objet. Tout ce qu'on peut retenir de cette assimilation, c'est que si l'Etat s'applique à réparer le dommage causé dans un but d'utilité, de nécessité publique évidente, à plus forte raison doit-il le faire quand le dommage occasionné par une loi de circonstance n'est consenti que dans un but d'intérêt privé, et alors que, le plus souvent, le péril des personnes ainsi protégées n'est qu'apparent.

Le droit commun fournit donc la base du droit à indemnité aux propriétaires. Comment la réparation sera-t-elle organisée ? Un certain nombre de propositions renvoient à une loi spéciale, chargée d'en fixer les termes (1). Il est évident que la question de ce règlement, mettant en jeu des responsabilités financières ne peut être traitée d'une façon hâtive. D'autre part, pour parer aux inconvénients des mesures adoptées par la loi éventuelle, il faut avoir constaté la répartition des dommages. C'est donc, en l'espèce, une sage réserve, que de décider le renvoi de ces solu-

(1) Projet Ignace (art. 44). Proposition Bender (art. 10), Rameil (art. 2).

tions à un loi spéciale. Quelle que soit, dans l'avenir, l'organisation des modes de réparation, les propriétaires éprouvés auront toujours la certitude de ne pas demeurer dans une situation précaire. Sans charger le budget de l'Etat, sans voir la proportion pour laquelle il doit contribuer, il est possible de tracer des cadres, que les réalités permettront de remplir. On peut déterminer, sans préjuger le taux de l'indemnité accordée à chaque propriétaire, sans engager outre mesure les finances publiques, la portion qui restera définitivement à la charge de l'Etat et des départements ou des communes. Il est possible de décider que l'indemnité ne couvrira que partiellement la perte. On peut comparer, en effet, l'ensemble des propriétaires éprouvés par les dispositions légales, réduisant les loyers ou résiliant les baux à une masse de créanciers chirographaires, venant en concours pour être désintéressés. L'Etat serait le syndic, chargé de payer au marc le franc les propriétaires. Enfin, il faut remarquer que les mesures financières à adopter ne peuvent qu'être en rapport avec celles admises par la Commission et aussi par la loi spéciale sur les réductions et résiliations. Il paraît un peu difficile d'admettre, dans ces circonstances, comme l'a écrit le Ministre des Finances, dans une note adressée le 10 janvier 1916 au rapporteur de la Commission des finances, que l'intervention de l'Etat soit réservée au seul règlement des petits loyers au-dessus de 600 francs,

puisque, des propriétaires, par l'effet des mesures appliquées pourront se voir priver d'une partie de leurs ressources, sans tenir compte de la valeur locative. Cette résolution est d'autant plus critiquable que le Ministre propose le règlement dans une seule et même loi, de la question des exonérations et des indemnités; il serait par trop injuste d'exonérer d'un côté les locataires, sans distinguer le prix de loyer payé et de l'autre de ne donner de réparation pécuniaire qu'aux propriétaires dont le loyer ne dépasse pas 600 francs. En réalité, tout dépend de la manière selon laquelle, les locataires seront exemptés de leurs obligations. Comme la discussion se poursuit, il faut attendre le vote de cette loi, pour être en mesure d'en promulguer une autre, sur la question des indemnités (1).

Un seul député a inséré dans un texte, une réglementation de ces intérêts. Le propriétaire, lésé de plus d'un quart, dans son revenu net annuel a droit à une indemnité (art. 22 ; proposition Flandin). Toutefois, ajoutée aux loyers perçus, elle ne devra pas dépasser la somme de 50.000 francs (art. 23). L'indemnité sera calculée d'après le revenu net fixé par la loi du 16 juillet 1910; à mesure que le revenu s'élève, l'indemnité varie des trois quarts au quart (art. 24). La

(1) Actuellement le projet de loi voté par la Chambre contient à la fois la solution de l'exonération et des indemnités accordées sous forme de remboursement au Crédit foncier des sommes empruntées par les propriétaires, aux termes de l'article 25 du projet et de la convention entre l'Etat et le Crédit foncier du 27 mars 1916.

charge en sera supportée exclusivement par l'Etat (art. 27). Avec les distinctions qu'elle établit, la proposition paraît recommandable. Elle est fondée sur ce principe de justice qu'il y a un *revenu net*, duquel le propriétaire ne peut être exproprié, revenu assimilable à une créance alimentaire, que l'Etat doit lui réserver. Pour ce qui le dépasse, la créance, tout en étant réduite, ne doit pas disparaître, le propriétaire en touchant une partie. Au reste, l'auteur aura toujours la faculté de modifier ses proportions, dans le cas où les effets produits par les exonérations l'y obligeraient. Mais, en l'état, le principe posé, tel qu'il ressort de l'Exposé des motifs ne peut sérieusement être contesté (1). Il doit fournir les moyens destinés à régler équitablement le sort des propriétaires. Nous ne pouvons soutenir, par contre, comme les commerçants et industriels en ont émis le vœu, que l'Etat indemnise les propriétaires de toutes les réductions accordées aux locataires mobilisés et chômeurs. Pour deux raisons impérieuses, il y a lieu de ménager les deniers publics. D'abord, la guerre et ses conséquences entraînent des dépenses extraordinaires telles qu'on ne peut pas avoir la pensée de les accroître sans aucune limite (2); puis il faut reconnaître que les moyens finan-

(1) Voir l'Exposé des motifs, p. 7 à 10.

(2) C'est en partie cette considération qui a fait rejeter l'article 16 du projet du 6 avril, sur le versement aux propriétaires (dont les locataires peuvent bénéficier de l'exonération prévue à l'article 14) des deux cinquièmes du montant des loyers échus et à échoir, à condition qu'ils donnent quittance du surplus et qu'ils

ciers étant restreints à l'impôt et à l'emprunt, la collectivité devra supporter ce supplément de charges; il est peut-être logique que les propriétaires qui en font partie, à titre de contribuables, ne se montrent pas trop exigeants, en leur qualité de créanciers, la part d'impôts qu'ils devront supporter étant proportionnée à la part d'indemnités qu'ils réclameront. Toutes ces questions ne seront réglées qu'au cours de la discussion des mesures destinées à aider les locataires dans le paiement de leurs loyers; mais il importe de ne pas perdre de vue cette idée essentielle, que le fait de s'immiscer dans les rapports des locataires et des propriétaires a engendré à la charge de l'État une dette, qu'il doit acquitter. Comme le dit M. Rolland, c'est une conclusion imposée par la logique, l'équité et l'intérêt social bien entendu, si le législateur intervient pour modifier les situations issues des contrats de bail (1). Quels seront les moyens destinés à appliquer aux locataires et aux propriétaires les mesures nouvelles? Quels seront les organes chargés d'exécuter la loi attendue? C'est la question qui nous reste à envisager et qui va faire l'objet de notre troisième section.

maintiennent en jouissance leurs locataires pendant un certain temps. Tout l'effet bienfaisant d'une telle combinaison ne l'a pas emporté sur l'aggravation des conséquences financières que son jeu aurait entraînées. (Voir *J. O.* du 22 avril 1916, Chambre.)

(1) *Revue du Droit public*. Octobre, novembre, décembre 1915, p. 764.

SECTION III

Compétence et procédure.

Le caractère même de la législation proposée impose la nécessité de recourir à des formes nouvelles de procédure. En effet, à l'unanimité, toutes les propositions reconnaissent, sauf, dans les textes à oublier cette ligne de conduite qu'il y a urgence à *concilier* les prétentions du locataire, obstiné à refuser tout paiement et les réclamations du propriétaire ne voulant rien céder de la créance de ses loyers. Le législateur n'aurait, pour ainsi dire, qu'à donner des modèles de transaction (1). Les circonstances qui ont déterminé cette organisation nouvelle, le nombre des litiges soulevés par ces innovations militaient en faveur d'une adoption de tribunaux tout à fait spéciaux. C'est pourquoi le nombre des propositions ne soulevant pas cette question très utile pourtant, ou ne la réglant qu'en renvoyant aux modes normaux des voies judiciaires est relativement restreint (2).

La nécessité d'organiser une procédure spéciale a tellement paru urgente, que dans le rapport présenté au nom de la législation civile, M. Ignace, qui avait, sous certaines réserves, renvoyé la solution des différends devant les tribunaux de droit commun, a adopté, dans une nouvelle rédaction du 29 décembre 1915, une modification radicale aux règles actuelles de com-

(1) Dans ces conditions, le procédé ne serait qu'à encourager.

(2) Quatre propositions se bornent, de façon variée, à renvoyer au droit commun.

pétence et de procédure. En effet, d'après le projet présenté le 12 août 1915, le tribunal arbitral, chargé de statuer sur les difficultés nées de l'application de la loi nouvelle est choisi au sein du tribunal civil de première instance et siège au chef-lieu d'arrondissement. Sauf des modifications de détail, qui ont pourtant leur importance, les solutions données ont été trouvées dans les textes du Code de Procédure civil. Le nouveau projet fait table rase du passé, en instituant une *commission arbitrale*.

Toutes les propositions composent la juridiction nouvelle par la présence de deux locataires et de deux propriétaires (1). On a voulu donner le soin de statuer à des personnes, bien placées pour représenter les intérêts respectifs des uns et des autres. Des conditions de capacité sont établies et il y a des causes d'incompatibilité semblables à celles organisées par la loi du 21 novembre 1872. Le mode de recrutement est très varié. D'après le projet de la Commission, deux listes sont dressées par un certain nombre de fonctionnaires ; la liste des locataires devra comprendre un tiers de locataires patentés. Les quatre jurés composant la commission sont présidés par un membre de la Cour d'appel, ou un juge du tribunal du ressort ou un juge de paix, nommés par le président de la Cour d'appel (2). Il convient de remarquer que l'élément

(1) Parfois c'est trois propriétaires et trois locataires où il n'y a pas de quotité fixée.

(2) D'après la proposition Bender, le juge de paix intervient seulement en cas de partage ; il n'y a pas de président spécial (art. 3).

technique n'a pas été laissé de côté et qu'il appartiendra en réalité au président de diriger les débats dans le sens approprié aux circonstances. Du reste, dans tous les cas — et toutes les propositions l'admettent, — le préliminaire de conciliation est porté devant le président de la commission (art. 37). Les parties d'accord pourront donner mission au président, de prononcer, *comme arbitre amiable compositeur*, avec dispense d'observer toutes les formalités judiciaires (art. 38). Seules, des conclusions écrites seront déposées, sans signification de défenses. Un grand nombre de propositions suppriment les plaidoiries. Dans le cas où l'une des parties ne comparait pas, l'opposition sera formée, conformément au droit commun (art. 41). Il est vrai que certaines propositions ont rejeté ce droit. Les décisions des commissions arbitrales pourront être attaquées par la voie du recours en cassation pour excès de pouvoir ou violation de la loi (incompétence). Le pourvoi sera porté directement devant la Chambre civile et en cas d'annulation, l'affaire sera renvoyée devant la commission arbitrale d'un canton ou d'un arrondissement voisin, à Paris (art. 46). Enfin tous les actes de procédure seront visés pour timbre et enregistrés gratis (art. 48). En général, c'est une procédure sommaire qui est d'usage ; on renvoie aussi à celle usitée devant les conseils de prud'hommes. D'après la proposition Denais, un fonctionnaire du Ministère des Finances remplira les fonc-

tions de ministère public (art. 25). Il importe de signaler la curieuse proposition Cosnier et Patureau-Baronet, qui organise trois commissions : locale, cantonale, départementale, chargées d'examiner les dégrèvements. Une commission centrale, créée dans la cour de cassation examine les réclamations de toute nature.

Quelque nom qu'on leur donne, ces juridictions nouvelles constituent des tribunaux arbitraux, chargés d'opérer une conciliation. En réalité, le but poursuivi par les auteurs n'est pas très apparent. Il ne peut se présenter que les deux situations suivantes : Ou bien le locataire et le propriétaire sont d'accord pour transiger, et c'est à eux de choisir un arbitre ou de rédiger un acte enregistrant leurs nouvelles volontés. Dans ce cas, une juridiction spéciale nous paraît superflue. Ou bien, le locataire ne veut rien céder des droits que lui accorde la nouvelle législation, le propriétaire ne connaît que le contrat primitif ; une controverse va donc naître et être portée devant ces tribunaux, dont la mission est, avant tout, d'aboutir à un arrangement. Nous ne croyons pas que la conciliation soit plus réalisable en cette matière que dans d'autres ; est-ce que la présence d'arbitre légaux, choisis parmi les propriétaires et les locataires, contribuera efficacement à cet arrangement ? Il est à craindre que chaque catégorie représentant un groupe spécial d'intéressés ne veuille pas sacrifier ses droits au profit de l'autre, et alors, comment espérer une conciliation entre justi-

ciables, si les arbitres, engagés éventuellement dans les mêmes querelles, peuvent difficilement s'entendre ? Bien souvent, lorsque le président est un magistrat de carrière, il lui faudrait, au préalable, mettre d'accord les assesseurs pour que le tribunal arbitral puisse statuer impartialement et sans arrière-pensée d'intérêt personnel.

Dans ces conditions, il est inconcevable que le projet du Gouvernement du 8 juillet 1915 donne compétence à ces juridictions, à l'effet de statuer sur des cas, qui, ordinairement, sont du ressort des tribunaux de droit commun. Aux termes de l'article 8, le tribunal arbitral aura compétence pour statuer, conformément à l'article 1722 du Code civil, sur les demandes formées par les locataires et *fondées sur la destruction de la chose louée par suite de la guerre*. Ce texte est, sans doute, destiné à consacrer la jurisprudence établie en matière de privation de jouissance et étendue, comme nous l'avons déjà fait remarquer, par la proposition de M. Lairolle. Le Gouvernement a pensé que pour appliquer la disposition de l'article 1722 d'une manière plus large, il convenait de retirer la connaissance des litiges y donnant lieu, aux tribunaux de droit commun ; les arbitres, étant moins respectueux et, pour cause, des textes du Code civil et ayant moins de scrupules pour les déformer. Pour être logique jusqu'au bout, le projet n'admet le pourvoi en cassation que pour incompétence ou excès de pouvoir ; la loi pourra donc être violée délibérément.. On dira, sans

doute : Les tribunaux arbitraux ne sont pas chose nouvelle ; la loi de 1871 les avait organisés d'une manière à peu près semblable. Au témoignage de M. Dufaure, ils avaient rempli leur mission avec toute la loyauté qu'on attendait d'eux ; pourquoi, ceux qui seraient appelés à fonctionner de nos jours, seraient-ils moins en mesure, que leurs prédécesseurs, de rendre la justice d'une façon équitable ? Les conditions ne sont plus les mêmes. Les arbitres de 1871 n'avaient à statuer que sur trois termes d'arriéré. Pour les petits loyers, lorsque le propriétaire acceptait la solution proposée, tout litige était supprimé. Les jurys n'étaient établis que pour le département de la Seine. A l'heure actuelle, comme c'est au territoire français tout entier que la loi serait applicable, comment pourrait-on, à supposer qu'elle entre en vigueur avant la fin des hostilités, procéder au recrutement des jurés, qui à Paris devraient être au nombre de 12.000 (1) ? Il nous semble donc que la raison invoquée n'est pas décisive, lorsqu'on vient dire : Le personnel des magistrats n'est pas assez nombreux pour composer les commissions ; donc, il a paru nécessaire de s'adresser à des particuliers. De plus, le système de l'Assemblée nationale n'a pas, sur ce point, donné des résultats favorables. En tout cas, l'expérience fournie par les jurys en matière criminelle et d'expropriation, pourrait détourner d'une nouvelle institution semblable. Il con-

(1) Voir Rapport Ignace, p. 33.

viendra de porter un jugement définitif, lorsque leur fonctionnement le permettra.

Que l'adoption des tribunaux arbitraux ait des effets pratiques bons ou mauvais, il importe de décider, si, en droit, leur création est légitime. Il est certain que les lois de procédure sont toujours susceptibles d'être modifiées ; la rétroactivité n'a pas d'application en ce qui les concerne. Mais si une disposition nouvelle peut venir soustraire un justiciable aux juges de droit commun, pour le soumettre à une juridiction d'exception, c'est qu'un principe *a priori* suppose que cette nouvelle loi, par le fait qu'elle est promulguée, doit nécessairement être plus avantageuse que l'ancienne. Tous les auteurs de propositions l'ont soutenu, mais pour en être convaincus, peut-être faudrait-il demander l'avis des justiciables ? Or, l'institution des tribunaux d'exception, quel que soit le rôle qu'on leur attribue, quelle que soit la perspective édulcorée qu'on fasse miroiter à leur endroit, n'a jamais rencontré en France que des mécontentements et n'a jamais produit l'effet heureux qu'avait en vue leur création. Pourquoi les jurés créés par la loi de 1916, chargés de résoudre des contestations nées de rapports d'obligations, seraient-ils plus influents en matière de conciliation que l'arbitre créé par la loi de 1790, dont le rôle était de statuer sur les questions d'état ?

Pour toutes ces raisons, il conviendrait de ne pas

adopter une juridiction nouvelle. Comme l'ont fait un certain nombre de propositions, la compétence ordinaire est maintenue (1), sauf à supprimer les lenteurs et les frais de la procédure, ce qui ne peut être qu'un grand avantage, même en temps normal. Nous ne nous opposons pas à ce que ces juges de profession soient revêtus d'un caractère spécial, qu'ils soient des arbitres chargés d'amener les parties à une entente réalisée *sous la forme d'un contrat judiciaire*. « Ce n'est pas, en effet, la qualité du juge qui fera le caractère de la juridiction, mais bien la mission que la loi lui donne » (2). Nous ajoutons que la qualité du juge, en l'espèce, ne servira qu'à solutionner d'autant plus facilement les litiges.

Il est un point, qui mérite d'attirer l'attention ; c'est celui touchant à la question *de la preuve*. Aucune proposition n'y fait allusion d'une façon expresse. Les indications données permettent pourtant de placer les solutions suivantes. D'abord, dans un grand nombre de cas, la question ne se pose pas : le locataire bénéficiant des diverses garanties de plein droit. Déjà, lorsque nous avons parcouru les différentes situations réglées par les décrets, nous avons toujours constaté

(1) Il y a certains changements dans les détails ; mais ce sont les tribunaux de droit commun qui sont compétents. Voir les propositions : Lamy, Jobert, Flandin ; projet du Gouvernement du 6 mai 1916, *sur la résiliation*.

(2) *J. O.* 3 mars 1916. Déd. du rapporteur. Chambre, p. 473.

que le propriétaire devait prouver l'état de solvabilité de son locataire. Dans le fait, c'est le locataire à la charge duquel incombe *la preuve*, puisque le propriétaire se prévaut d'une situation légale, née du contrat, pour agir. Toutes les propositions renversent ainsi l'ordre des preuves, puisque c'est le locataire, qui, le premier peut résister aux prétentions du propriétaire, en invoquant une présomption à son profit. Ce sera donc le propriétaire qui deviendra demandeur, au mépris de la convention passée.

Or seul, ce changement dans l'administration de la preuve constitue une atteinte au droit du propriétaire, qui se voit privé de la situation résultant pour lui de la production du contrat du bail. En réalité, les auteurs des propositions se sont peu préoccupés de cette question, ou ils l'ont à dessein laissée sans solution. Comment la preuve sera-t-elle administrée lorsqu'il s'agira de convaincre le jury des moins-values affectant le commerce et l'industrie ? A supposer que le propriétaire puisse, en s'appuyant sur des signes extérieurs, tels qu'ouverture de magasin, maintien de relations commerciales, prouver que le locataire n'a pas subi une perte sensible dans ses profits, est-ce que ce dernier n'aura pas la faculté de réduire à néant les effets de cette preuve, en affirmant que ces signes apparents de prospérité n'ont été pour lui qu'un supplément de charges, qui ne lui permettent pas de payer son loyer ? Forcé sera donc au propriétaire de

recourir à une nouvelle argumentation. En pratique, il y a un moyen efficace pour établir le bilan d'un patenté, c'est la consultation de ses livres. Mais cette production en justice est limitée de deux façons : il faut qu'il s'agisse de la preuve d'un acte de commerce et qu'ils soient livrés par un commerçant, pour servir de conviction à son profit (art. 12) (1). Le propriétaire peut bien être commerçant, le locataire aussi, mais comme il n'y a pas d'acte de commerce, cette preuve n'est pas permise. A la vérité, pour les locaux où s'exerce le commerce, il y a bien, en vertu de la théorie de l'accessoire, dans le contrat de bail un acte commercial, ce qui n'empêche pas que la production des livres ne peut avoir lieu à l'encontre de celui qui les détient et pour prouver contre lui. D'ailleurs, en fait, les commerçants sont désireux de ne pas faire montre de leurs affaires, et notamment lorsqu'il s'est agi pour eux de justifier, conformément aux décrets, de leur insolvabilité, ils se sont plaints que le crédit dont ils jouissaient diminuât (2). Pourtant il faut bien, en cette matière se baser sur des réalités, pour réduire les droits du propriétaire. En fait, on a seulement tenu compte de l'intérêt du locataire pour changer les règles d'administration de la preuve.

Telles sont, dans leur ensemble, les modifications ap-

(1) Voir arrêts du 21 octobre 1890. D. 91. 1. 174, du 20 février 1905. D. 1905. 1. 304.

(2) Journal le *Temps* du 8 janvier 1915.

portées directement ou indirectement au contrat de bail, qui sont destinées en partie à constituer une loi nouvelle, d'exception, motivée par les conséquences de la guerre. Pourtant, faudrait-il s'entendre sur la signification précise de ces mots : *conséquences de la guerre*. Nous avons montré suffisamment que la plupart des mesures prises par le Gouvernement, en vertu de la délégation de la loi du 5 août 1914, auraient pu être restreintes à une catégorie de personnes, spécialement intéressantes. Quant aux autres, très nombreuses, il aurait été plus pratique et plus simple de laisser leur situation juridique, non à la merci d'un décret, mais à la connaissance d'un juge. Les moratoires, quoi qu'on en ait dit (1), n'ont pas été une nécessité d'ordre le plus général ; leur arbitraire, leur complexité, leurs contradictions ont placé les locataires en face d'un arriéré difficile à payer, sans dédommager les propriétaires. Ils ont lourdement aggravé la situation et il n'est pas trop téméraire d'affirmer que la loi d'exception qui sera promulguée sur les réductions, résiliations et délais est destinée, dans la mesure où cela se peut faire, à réparer les erreurs des décrets instituant à l'état endémique la prorogation des dettes de loyers.

Voilà pourquoi, nous sommes d'avis que les attermoissements qui se sont multipliés depuis le mois d'août

(1) Voir *J. O.* 21 janvier 1916. Chambre, p. 62.

1914 ont été au point de vue économique, une source de déperdition de valeur. Qu'il y ait eu imprévision sur la durée de la guerre, cela est possible, c'est un fait acquis. Mais, il aurait été préférable d'apporter un soin particulier dans une œuvre aussi délicate que celle entreprise. On ne voit pas bien la cause de la précipitation qui a déterminé le Gouvernement à prendre dès le 14 août, des mesures qui ne devaient recevoir leur application qu'au mois d'octobre (1).

C'est donc le moratorium des loyers, qui est la seule cause des conflits qui ont pu surgir entre locataires et propriétaires, qui, finalement a donné lieu à la mise en marche de l'appareil législatif dans des conditions tout à fait fâcheuses. Mais, dira-t-on, le moratorium était une nécessité, il s'imposait comme une mesure de sauvegarde, et en contester l'utilité équivaut à s'insurger contre un principe de justice. Nous soutenons, quant à nous que le moratorium n'était qu'une mesure superflue et dangereuse (2). En effet, l'art. 4 de la loi du 5 août 1914, qui aurait dû être *l'article unique*, paraît au plus pressé en édictant l'interdiction de tout acte de poursuite et d'exécution contre les mobilisés. Il était tout à fait inutile d'ajouter une garantie superfétatoire à celle déjà existante. Mais les

(1) *Revue hebdomadaire* du 3 juillet 1915, article de M. Collenot, p. 71.

(2) Au reste, conformément à la délégation, il pouvait être procédé à une tentative de transaction.

veuves, les descendants ou autres parents habitant avec eux les lieux loués, toutes les catégories de personnes dont nous avons examiné la situation, seront-elles réduites à la merci d'un propriétaire intransigeant ? Nous ne le pensons pas, car voici pour ces locataires les remèdes que nous nous permettons à notre tour, de proposer, bien que nous confessons notre impuissance à découvrir une mesure équitable.

Il est un principe constant, qui doit toujours être le guide du législateur : c'est que, avant de modifier des situations juridiques, il est utile de voir si l'application du droit commun ne vient pas naturellement remédier à des conséquences si malheureuses, qu'il estime être de son devoir d'y remédier par une loi. Or, en ce qui concerne les rapports entre locataires et propriétaires, le droit commun aurait suffi à cette besogne (1). Le Code civil, auquel le Garde des sceaux a rendu, sans doute, un fort bel hommage, mais si réservé et tout à fait platonique, résout la question, mais à condition qu'on veuille l'interpréter, et qu'on adapte ses textes généraux aux événements qui se passent plus d'un siècle après son apparition. Mais cette interprétation, cette adaptation n'est pas l'œuvre du Pouvoir législatif, qui ne vote que des dispositions générales pour statuer sur des situations idéales qui

(1) M. Beauregard a déclaré que seule *l'équité* pouvait régir la situation. L'équité est un critérium vague et variable; Cf. J. O. 6 mars 1916. Chambre, p. 481 à 484.

sont permanentes et constantes, mais c'est au Pouvoir judiciaire qu'il appartient de faire cette conciliation parfois difficile, mais toujours basée sur les intérêts légitimes des intéressés, car seuls, les tribunaux peuvent rendre une sentence, ne concernant qu'une espèce, variable avec la diversité des situations multiples sur lesquelles ils auront à prononcer. « Tout est dit, depuis plus de sept mille ans qu'il y a des hommes et qui pensent », a écrit La Bruyère, à plus forte raison aujourd'hui. Seule, la forme change, le Code civil représente le monument immuable, la jurisprudence en est la forme concrète, passagère et circonstanciée, quoi de plus logique et de plus certain que de la laisser s'établir librement et sagement. Voici donc les éléments fournis par le Code civil pour résoudre la question des loyers. Il y a d'abord le fameux article 1244, beaucoup cité, mais qui n'a pas eu le don de retenir l'attention du législateur. Nous le reproduisons dans sa teneur exacte : « Les juges peuvent, en considération de la position du débiteur et en usant de ce pouvoir avec une grande réserve, accorder des délais modérés pour le paiement, et surseoir l'exécution des poursuites, toutes choses demeurant en état. »

Il nous semble que cette disposition peut s'appliquer à n'importe quelle situation, sans qu'on ait même besoin de l'interpréter. La critique faite à ce texte est la suivante. On a dit : Ce n'est que lorsque la poursuite est déjà entamée que le délai de grâce peut être ac-

cordé ; les ennuis d'une citation, d'une comparution en justice ne sont donc pas évités. C'est la crainte de voir le prétoire des justices de paix encombré par des justiciables menaçants ou que l'on a représentés comme pouvant l'être, qui a fait surgir l'institution *du délai légal*. Si la concession de ce délai avait été une réforme très désirée, très appréciée des bénéficiaires, si, avant tout, elle les avait préservés d'un péril imminent touchant leur fortune, on pourrait dire, on devrait dire : Le moratorium des loyers a été une disposition excellente et si, jamais l'idée d'une prorogation d'échéance ne s'était manifestée, c'était l'occasion de l'imaginer. On peut, désormais, juger impartialement l'œuvre du Gouvernement. Pour qu'une réforme soit bonne, il n'est pas utile qu'elle soit une garantie contre des réclamations justifiées, au profit de personnes qui n'en aperçoivent que les conséquences lucratives, si peu honnêtes qu'elles soient. Pour qu'une réforme soit bonne, il faut qu'elle le soit d'une manière idéale, c'est-à-dire qu'elle remédie à certains dangers courus par des individus, sans leur fournir la cause d'un enrichissement injuste. La plupart du temps, c'est la perspective de ce gain immérité se repercutant comme un dommage à l'égard du propriétaire, qui a fait désirer aux locataires l'établissement du moratorium. L'intérêt social ne l'exigeait donc pas. Pourquoi, dans de telles conditions, n'avoir pas soumis ces personnes à la comparution devant le juge,

à l'effet de statuer sur leur situation ? D'autre part, il est superflu d'ajouter que le moratorium n'est que la consécration de l'article 1244, puisqu'il est manifeste que les délais accordés n'ont pas été modérés et que le Gouvernement n'a pas usé du pouvoir à lui confié avec une grande réserve. L'existence par trop méconnue des propriétaires commandait le maintien de ces limites.

Nous reconnaissons d'ailleurs que, seul l'article 1244 n'aurait pas pu résoudre toutes les difficultés auxquelles les baux ont pu donner lieu. Un délai suppose l'existence de la dette ; l'échéance arrivera un jour. Il est certain que, dans des cas assez nombreux, la seule disposition que nous envisageons n'aura pas l'efficacité de préserver de malheureux locataires, incapables de payer, parce que dénués de ressources. Pour ceux-là, une loi était-elle nécessaire ? Nous estimons encore que l'application du droit commun aurait suffi à les protéger. On a proposé, en ce qui concerne les locations commerciales, d'appliquer aux prix de loyer les dispositions des articles 1769 et suivants du Code civil, concernant les fermages. Aux termes de ces articles, la perte de la totalité ou de la moitié des récoltes, diminution faite des années précédentes, incombe au risque du bailleur, auquel le fermier peut demander une remise du prix ; les stipulations contraires ne sont admises que pour les cas fortuits ordinaires ; les cas fortuits extraordinaires, ravages de

guerre n'y rentrent pas, et sont toujours, à moins de convention spéciale les visant, aux risques du bailleur (art. 1773) (1). La jurisprudence a fait allusion à cet article. Un arrêt de la Cour de Cassation du 21 janvier 1874 est invoqué en faveur d'une telle application, mais la question n'a pas été tranchée par lui, en s'appuyant sur l'article 1769.

C'est pourtant, en se basant sur ce texte que l'Assemblée nationale a édicté les réductions afférentes aux locations industrielles et commerciales; on ne peut y voir que son souci de ne pas trop se dégager des règles du droit commun (2). En réalité, l'article 1769 ne peut être appliqué aux locations urbaines, mêmes commerciales. Le bail à ferme suppose une association entre le propriétaire et le fermier (3). La théorie de Ricardo sur la rente du sol vient confirmer cette affirmation; cette communauté d'intérêts commande la répartition égale des pertes. On a voulu voir dans le louage de maison destinée à l'exercice d'une profession commerciale, une semblable participation (4). Or ce ne peut-être qu'une situation de

(1) Voir *Revue hebdomadaire* du 3 juillet 1915; article de M. Colenot, p. 78. Cf. *Journal le Temps* du 28 janvier 1915.

(2) Voir le discours de M. Dufaure, séance du 21 avril 1871. *J. O.*, p. 704.

(3) Voir *J. O.* du 4 mars 1916. Chambre, p. 488. « *Le fermier est l'associé de la terre* ».

(4) Voir *Revue hebdomadaire*, 3 juillet 1915, p. 78. Cf. *J. O.* du 4 mars 1916, p. 488. (Opinion de M. le Garde des sceaux.)

fait, qui se produit souvent, mais pas nécessairement, comme celle résultant du bail à ferme ; ce n'est surtout pas une situation de droit, permettant de poser les mêmes conclusions (1). L'article 1769 ne peut nullement être ainsi étendu aux baux à loyers. Du reste, un très grand nombre de locataires n'exercent ni commerce, ni industrie et pour ceux-là, force est bien de trouver une solution spéciale.

Le paiement du loyer est exactement la contre-partie des avantages que le bailleur est tenu de procurer au preneur. Un ancien auteur, Domat, transposant du domaine des droits réels dans celui des droits de créance, la théorie des « *condictiones sine causa* » disait, en substance que la cause de l'obligation d'un contractant réside dans l'obligation de l'autre, pour les contrats synallagmatiques. Le bailleur, qui, par hypothèse, a fait tout ce qu'il était en son pouvoir d'exécuter, qui a, notamment délivré la chose et fait jouir le preneur, a donc suscité la cause de l'obligation du locataire et ce dernier ne peut se soustraire au paiement du loyer. En réalité, cette notion de cause battue en brèche, aujourd'hui, par tous les jurisconsultes était inutile, comme faisant double emploi avec d'autres théories plus simples et moins abstraites. Pourtant, passant à la pratique, on reconnaît que la notion de cause n'a pas disparu complètement, mais

(1) Voir p. 202 à 204.

qu'elle a changé d'aspect ; le mot « cause » est encore employé, sauf à lui donner une autre signification. C'est ainsi que, pour atteindre des actes, des conventions, dont le *motif* était illicite, on s'est appuyé sur les articles 1131 et 1133. Que les rédacteurs du Code civil aient employé le mot « cause dans le dernier sens indiqué, cela est très contestable, attendu que, par l'intermédiaire de Pothier, c'est chez Domat qu'ils ont tiré la notion de cause. Mais comme il est à penser que ces articles doivent avoir une portée pratique, l'extension ci-dessus rapportée ne peut qu'être louée.

C'est une extension semblable qui va nous permettre de résoudre la question soulevée par les événements au regard des locataires et des propriétaires. L'article 1131 dispose : « *L'obligation sans cause ne peut avoir aucun effet.* »

Pour donner une signification utile à ce texte, nous traduisons le mot « cause » par le substantif « *motif* ». Nous disons que l'obligation *sans motif* ne peut avoir aucun effet. Le motif est l'impulsion toute subjective, toute personnelle, variable suivant les espèces, qui détermine un individu à contracter, en raison des avantages qu'il espère retirer. Le locataire loue un immeuble pour y demeurer, y vivre, et vaquer à toutes les occupations de sa situation. Le commerçant ou l'industriel louent un magasin ou une usine, à l'effet d'y exercer leur entreprise et d'en percevoir les profits. Tous ont passé un bail, d'après leurs ressour-

ces ; les disponibilités dont ils avaient la jouissance ont constitué pour eux, un motif déterminant. La guerre et ses conséquences ont eu pour effet de priver ces locataires des éléments qu'ils avaient en vue, au moment où ils ont contracté ; leur jouissance a été atteinte ; le motif est supprimé. De leur obligation on peut dire : Elle ne peut avoir aucun effet, parce qu'elle ne repose plus sur un motif. Pourquoi cette interprétation de l'article 1131 ne saurait-elle trouver place, dans notre matière, alors que la jurisprudence en a fait l'application d'une façon très analogue, lorsqu'il s'agissait d'annuler des conventions contraires à l'ordre public ? On a assez déclaré que cette question des loyers ressortissait du domaine de l'ordre public, pour qu'on puisse au moins, permettre cette adaptation de l'article 1131. Cette solution aurait l'avantage de spécialiser chaque rapport de locataire envers son propriétaire, et surtout de ne pas constituer une sauvegarde intempestive au profit des locataires, qui ne pourraient être déliés de leurs obligations, que lorsque tous les motifs qu'ils avaient de contracter se sont évanouis.

Il faut reconnaître que les propriétaires se trouveront lésés par suite de cette application. Nous estimons que leur nombre sera moins élevé que s'il s'était agi de leur réduire leurs loyers ou de résilier leurs baux d'une manière générale, par voie d'autorité. Ceux qui auraient à supporter plus lourdement les

conséquences de la résiliation ou de la réduction judiciaires, pourront obtenir une subvention publique, ou encore l'Etat pourrait leur faire une avance, productive d'intérêts (1). De cette façon, les exigences de la justice et des finances seraient satisfaites.

CONCLUSION

Nous avons ainsi décrit les propositions tendant à substituer des règles tout à fait nouvelles, à celles formulées dans le Code civil sur les baux. Le moratorium étant un fait, devant lequel il faut s'incliner, de peur de tomber dans l'injustice, ces innovations sont devenues nécessaires. Puisqu'on a commencé à légiférer, il faut bien continuer à le faire, pour essayer de réparer les effets produits par une législation hâtive. Dans l'état, il n'appartient qu'à une loi de réformer une loi.

Malheureusement, cette loi modifie les rapports contractuels, elle change leur sens ; elle est *rétroactive* ; or l'article 2 du Code civil étant toujours en vigueur, il ne peut pas être concilié avec les textes nouveaux jetant la perturbation dans les relations juridiques (2).

(1) Cf. la proposition Denais du 25 février 1915. — Cf. le système d'emprunt consenti par le Crédit foncier (art. 25 du projet) et remboursé par l'Etat en totalité ou en partie et par le propriétaire, suivant sa situation de revenus.

(2) Voir la comparaison faite entre cette loi et la loi de nivôse an II par M. Seligmann, dans le *Temps* du 13 février 1915.

Ce qui est plus grave, c'est le précédent que cette loi marquera dans l'avenir ; puisque les contrats de bail ont été ainsi révisés d'office, pourquoi sous l'inspiration des circonstances analogues, ne déformerait-on pas les autres droits de créance ? Il nous semble, qu'après le vote de cette loi, annoncée pour élucider la question des loyers pour le terme d'avril, même ceux qui auront bénéficié de ses largesses, se demanderont, avant de conclure une convention de durée assez longue, si des circonstances imprévues ne viendront pas déranger tout l'équilibre de leur situation juridique.

Un statut stable, sur lequel peuvent compter des co-contractants, est en réalité le plus grand de tous les avantages reconnus par le droit et qui produit les conséquences économiques les plus heureuses. Il importe, dans les circonstances exceptionnelles engendrées par l'état de guerre, de n'apporter des dérogations que dans la mesure où il ne répond plus du tout à l'état actuel et se transformerait en une gêne pour l'un des intéressés (1). Le droit commun, nous espérons l'avoir suffisamment montré, suffit à introduire des modifications, sans bouleverser l'harmonie des rapports contractuels : il a été jugé insuffisant ; des propositions de loi ont été déposées. A l'heure où nous

(1) La réserve s'impose d'autant plus que le nombre total des propriétaires et des locataires est fort important : En France, il y a 1.250.716 propriétaires pour 1.173.718 locataires. La valeur locative globale est de 637.698.524 francs.

écrivons, elles sont l'objet des discussions parlementaires. Dans ces conditions, il est inutile de s'insurger contre la réalité et tout ce qu'il est permis de souhaiter, c'est que l'application de cette loi, attendue avec anxiété par les intéressés soit suffisante pour satisfaire aux réclamations des locataires et des propriétaires : et qu'ainsi, manifestement, on puisse conclure que sa promulgation est une nécessité impérieuse, commandée par l'intérêt général, destinée à assurer à l'intérieur, la réalisation de la paix sociale.

Vu :

Le Président,

ALBERT WAHL.

Vu :

Le Doyen,

F. LARNAUDE.

Vu et permis d'imprimer :

Le Vice-Recteur

de l'Académie de Paris,

L. LIARD.

BIBLIOGRAPHIE

Collenot : *Revue hebdomadaire* du 3 juillet 1915.

Rolland : *Revue du Droit public*, page 719. Année 1915 (oct., nov., déc.).

A. Smith : *Richesse des Nations*.

Journal le Temps des 11 décembre, 21 décembre 1914 ; 8, 27 et 28 janvier 1915 ; 4, 13 et 19 février 1915 ; 11, 23, 25 et 30 mars 1915 ; 8 avril 1915 ; 11 mars 1915.

Travaux du cadastre de Paris. (Directeur, M. Fontaine).

Wahl : *Revue trimestrielle du Droit civil*, 1914, p. 776 ; 1915, p. 333.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	4
PREMIÈRE PARTIE	
Recherche d'une base justifiant les modifications apportées au contrat de bail	8
SECTION I. — Situation actuelle des locataires	15
CHAPITRE PREMIER. — <i>Du délai</i>	18
§ 1 ^{er} . Mobilisés	20
§ 2. Veuves et héritiers	21
§ 3. Commerçants et patentés	38
§ 4. Petits loyers	42
§ 5. Locataires des pays envahis	50
CHAPITRE II. — <i>De la suspension de congé ou de la prolongation de bail</i> ..	64
CHAPITRE III. — <i>Impossibilité d'enlever les meubles et restriction du privilège du bailleur</i> ..	80
§ 1 ^{er} . Du privilège sur les meubles	81
§ 2. De la saisie-gagerie	85
§ 3. De la saisie-arrêt ..	92
§ 4. Droit d'expulsion	94
§ 5. Loyers payables d'avance ..	96
SECTION II. — Situation actuelle des propriétaires....	103
CHAPITRE PREMIER. — <i>Obligation de délivrance</i>	105
CHAPITRE II. — <i>Obligation d'entretien</i> ..	108

DEUXIÈME PARTIE

Conséquences économiques	412
SECTION I. — Effets de la guerre	414
CHAPITRE PREMIER. — <i>Situation économique des locataires</i>	116
CHAPITRE II. — <i>Situation économique des propriétaires</i>	128
SECTION II. — Effets des décrets	430
CHAPITRE PREMIER. — <i>Situation des locataires</i>	431
CHAPITRE II. — <i>Situation des propriétaires</i>	442

TROISIÈME PARTIE

Modifications proposées pour les baux en cours	160
SECTION I. — Droits éventuels des locataires	163
CHAPITRE PREMIER. — <i>Réduction ou exonération des loyers</i>	163
CHAPITRE II. — <i>Résiliation</i>	212
SECTION II. — Droits éventuels des propriétaires	232
CHAPITRE PREMIER. — <i>Garanties accessoires</i>	232
CHAPITRE II. — <i>Droits nouveaux</i>	237
SECTION III. — Compétence et procédure	264
CONCLUSION	284
BIBLIOGRAPHIE	287

